



O ÂMBITO DE APLICAÇÃO DO REGIME GERAL DA GESTÃO DE RESÍDUOS PORTUGUÊS

Sofia Batalim

Dissertação de Mestrado

Orientador: Professor Doutor Rui Tavares Lanceiro

Mestrado em Direito e Prática Jurídica

Especialidade de Direito do Ambiente, dos Recursos Naturais e da Energia

2019



O ÂMBITO DE APLICAÇÃO DO REGIME GERAL DA GESTÃO DE RESÍDUOS PORTUGUÊS

Sofia Batalim

Dissertação de Mestrado

Orientador: Professor Doutor Rui Tavares Lanceiro

Mestrado em Direito e Prática Jurídica

Especialidade de Direito do Ambiente, dos Recursos Naturais e da Energia

2019

Nota: Por decisão da autora, na presente dissertação, não foi seguido o novo Acordo Ortográfico.

Índice

Listas de Siglas e Abreviaturas	2
Introdução	6
Resumo	8
<i>Abstract</i>	9
1. Enquadramento legislativo	11
2. Âmbito de aplicação do RGGR	13
2.1. Âmbito de aplicação objectivo positivo do RGGR	14
2.1.1. Produtos que não consubstanciam resíduos	16
2.1.2. Resíduos	18
2.1.3. Prevenção de resíduos	55
2.1.4. Produção de resíduos	58
2.1.5. Gestão de resíduos	60
2.2. Âmbito de aplicação objectivo negativo do RGGR	78
2.2.1. Efluentes gasosos lançados na atmosfera	79
2.2.2. A terra (<i>in situ</i>), incluindo os solos contaminados não-escavados e os edifícios com ligação permanente ao solo	81
2.2.3. Materiais naturais resultantes de escavações no âmbito de actividades de construção	83
2.2.4. Resíduos radioactivos	85
2.2.5. Explosivos abatidos à carga ou em fim-de-vida	86
2.2.6. Matérias fecais e materiais naturais não-perigosos de origem agrícola e silvícola (biomassa)	88
2.2.7. Sedimentos	91
2.2.8. Águas residuais	92
2.2.9. Resíduos das indústrias extractivas	92
2.2.10. Subprodutos animais	93
2.2.11. Matérias-primas para alimentação animal	96
2.3. Âmbito de aplicação subjectivo do RGGR	97
Conclusão	98
Lista de Legislação	101
Lista de Jurisprudência	109
Lista de Bibliografia	112

Lista de Siglas

ANR	Autoridade Nacional dos Resíduos
CAGER	Comissão de Acompanhamento da Gestão de Resíduos
CEE	Comunidade Económica Europeia
CER	Catálogo Europeu de Resíduos
CIRVER	Centros Integrados de Recuperação, Valorização e Eliminação de Resíduos
DGAE	Direcção-Geral das Actividades Económicas
DR	Diário da República
EUA	Estados Unidos da América
JO	Jornal Oficial da União Europeia / Jornal Oficial das Comunidades Europeias
LCP	Lei do Controlo da Poluição (<i>Control of Pollution Act</i>) de 1974, do Reino Unido
LER	Lista Europeia de Resíduos
LER 1972	Lei da Eliminação de Resíduos (<i>Abfallbeseitigungsgesetz</i>) de 1972, da República Federal da Alemanha
ONU	Organização das Nações Unidas
PACEMA	Programa de Acção das Comunidades Europeias em Matéria de Ambiente, de 1973
RGGR	Regime Geral da Gestão de Resíduos, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 178/2006, de 5 de Setembro
RSEFAPE	Regulamento de Segurança dos Estabelecimentos de Fabrico e de Armazenagem de Produtos Explosivos, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 139/2002, de 17 de Maio

SIRER	Sistema Integrado de Registo da Agência Portuguesa do Ambiente
TFUE	Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia
UE	União Europeia

Lista de Abreviaturas

Convenção de Basileia	Convenção de Basileia sobre o Controlo dos Movimentos Transfronteiriços de Resíduos Perigosos e sua Eliminação, de 22 de Março de 1989
Decreto-Lei 139/2002	Decreto-Lei n.º 139/2002, de 17 de Maio
Decreto-Lei 10/2010	Decreto-Lei n.º 10/2010, de 4 de Fevereiro
Decreto-Lei 73/2011	Decreto-Lei n.º 73/2011, de 17 de Junho
Decreto-Lei 60/2012	Decreto-Lei n.º 60/2012, de 14 de Março
Decreto-Lei 127/2013	Decreto-Lei n.º 127/2013, de 30 de Agosto
Decreto-Lei 156/2013	Decreto-Lei n.º 156/2013, de 5 de Novembro
Decreto-Lei 71/2016	Decreto-Lei n.º 71/2016, de 4 de Novembro
Decreto-Lei 9/2017	Decreto-Lei n.º 9/2017, de 10 de Janeiro
Decreto-Lei 39/2018	Decreto-Lei n.º 39/2018, de 11 de Junho
Directiva 75/442/CEE	Directiva n.º 75/442/CEE, do Conselho, de 15 de Julho
Directiva 91/156/CEE	Directiva n.º 91/156/CEE, do Conselho, de 18 de Março
Directiva 91/271/CEE	Directiva n.º 91/271/CEE, do Conselho, de 21 de Maio

Directiva 2002/32/CE	Directiva n.º 2002/32/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 7 de Maio
Directiva 2006/12/CE	Directiva n.º 2006/12/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 5 de Abril
Directiva 2006/21/CE	Directiva n.º 2006/21/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de Março
Directiva 2008/98/CE	Directiva n.º 2008/98/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 19 de Novembro
Directiva 2009/31/CE	Directiva n.º 2009/31/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de Abril
Directiva 2011/70/EURATOM	Directiva n.º 2011/70/EURATOM, do Conselho, de 19 de Julho
Directiva 2012/18/UE	Directiva n.º 2012/18/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 4 de Julho
Directiva 2014/28/UE	Directiva n.º 2014/28/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de Fevereiro
Directiva 2018/851	Directiva (UE) n.º 2018/851, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de Maio
Regulamentação-Modelo	Regulamentação-Modelo sobre o Transporte de Mercadorias Perigosas anexa às Recomendações da Organização das Nações Unidas relativas ao Transporte de Mercadorias Perigosas
Regulamento 853/2004	Regulamento (CE) n.º 853/2004, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de Abril
Regulamento 1013/2006	Regulamento (CE) n.º 1013/2006, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de Junho
Regulamento 767/2009	Regulamento (CE) n.º 767/2009, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de Julho

Regulamento 1357/2014

Regulamento (UE) n.º 1357/2014, da Comissão, de
18 de Dezembro

Introdução

Com a presente dissertação, pretendeu-se delimitar e analisar o âmbito de aplicação do Regime Geral da Gestão de Resíduos (RGGR) português – aprovado pelo Decreto-Lei n.º 178/2006, de 5 de Setembro, e que, através das alterações operadas pelo Decreto-Lei n.º 73/2011, de 17 de Junho, incorporou, no nosso ordenamento jurídico interno, as disposições de transposição da Directiva n.º 2008/98/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 19 de Novembro, relativa aos resíduos –, tendo em conta, essencialmente, por um lado, a complexidade inerente a essa tarefa de delimitação, dadas a amplitude da definição legal de ‘resíduos’ e a inexistência de critérios claros que auxiliem na respectiva interpretação, e, por outro, a alteração, na última década, do paradigma da legislação fundamental em matéria de resíduos, em virtude da qual, inicialmente, se passou o enfoque da gestão de resíduos para a consideração de todo o ciclo de vida dos produtos e dos materiais – e, conseqüentemente, se incluíram, expressamente, no âmbito de aplicação do RGGR, operações e sujeitos integrados na designada fase ‘pré-resíduos’ –, e, mais recentemente, se afirmou a necessidade de transformar a gestão de resíduos em gestão sustentável dos materiais – e, nessa sequência, foi, designadamente, adoptada uma definição de ‘valorização material’, relevante no domínio da gestão de resíduos, e que, implicitamente, veio estabelecer uma hierarquia mais estratificada das operações de valorização de resíduos, privilegiando as operações de valorização material em detrimento das demais.

Sobre o conceito de ‘resíduos’, foram-se debruçando diversos autores estrangeiros, e, em Portugal, particularmente, Alexandra Aragão; todavia os escritos analisados, tendem a circunscrever-se à análise de critérios pontuais de interpretação daquele conceito, designadamente, em comentário a determinados acórdãos do Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE), e/ou são pouco recentes, e, por isso, inevitavelmente, não consideraram a jurisprudência deste Tribunal proferida posteriormente aos mesmos. Ademais, e quanto à mencionada mudança de paradigma, pode observar-se que – muito provavelmente, devido à maior centralidade do conceito de ‘resíduos’ – a mesma não tem sido objecto de particular atenção.

Os principais objectivos prosseguidos através do presente estudo foram, assim, os de densificar o conceito de ‘resíduos’ – partindo, sobretudo, da jurisprudência do TJUE, que

tem sido, desde 1975, o principal repositório de critérios concretamente estabelecidos na interpretação daquele conceito, e fazê-lo com o intuito de extrair alguns critérios mais gerais que permitam densificá-lo de forma mais aprofundada – e de analisar os conceitos de ‘prevenção de resíduos’ e de ‘produção de resíduos’, igualmente contidos no âmbito de aplicação objectivo positivo do RGGR. Contudo, e por forma a completar a definição deste âmbito de aplicação, cumpria, também, abordar o conceito de ‘gestão de resíduos’, e, em especial, distinguir o ‘armazenamento preliminar’, efectuado no âmbito da operação de recolha de resíduos, do ‘armazenamento temporário’, realizado a montante da gestão de resíduos – os quais se confundem, no RGGR, tal como na Directiva n.º 2008/98/CE, em virtude da técnica legislativa utilizada para tratá-los, aos níveis, tanto comunitário, como nacional –, e, ainda, analisar o conceito de ‘valorização material’, recentemente introduzido na Directiva n.º 2008/98/CE pela Directiva (UE) n.º 2018/851, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de Maio.

No que concerne ao âmbito de aplicação objectivo negativo do RGGR, o intuito foi, acima de tudo, o de, através de uma breve análise das exclusões legais daquele âmbito, deslindar que produtos, materiais ou resíduos se encontram expressamente subtraídos à rigorosa disciplina dos resíduos, e, em todo o caso, indagar da adequação de tal subtracção, operada, em certos casos, de forma mais limitada, tendo em conta a medida em que os produtos, materiais ou resíduos se encontrem abrangidos por demais legislação, e, noutros, de forma absoluta, através de uma pura exclusão de certos produtos, materiais ou resíduos do campo de aplicação do RGGR, independentemente da existência, ou não, de legislação suficiente e rigorosa que se lhes aplique.

Por fim, relativamente ao âmbito de aplicação subjectivo do RGGR, e não se suscitando particulares dúvidas a respeito do mesmo – salvo, naturalmente, quanto aos conceitos designativos de determinados sujeitos nele integrados, como os de ‘detentor de resíduos’, ‘possuidor de resíduos’ e ‘produtor de resíduos’, mas que são, na presente dissertação, tratados a propósito e para efeitos da densificação do conceito de ‘resíduos’, e, portanto, no domínio da delimitação e análise do âmbito de aplicação objectivo positivo do mencionado Regime –, a preocupação sentida foi, essencialmente, a de identificar a amplitude do mesmo, para complemento da compreensão do âmbito de aplicação objectivo, nomeadamente, no que se refere às actividades de prevenção de resíduos.

Desta feita, entendeu-se, por uma questão de coerência com os objectivos prosseguidos, e após um breve enquadramento legislativo do RGGR, repartir a dissertação em, essencialmente, três pontos: um primeiro, referente ao âmbito de aplicação objectivo positivo do RGGR, e no qual se tratou, centralmente, dos conceitos de ‘resíduos’, ‘prevenção de resíduos’, ‘produção de resíduos’ e ‘gestão de resíduos’; um segundo, dedicado ao âmbito de aplicação objectivo negativo, e que foi estruturado por tipos de exclusão – absoluta ou relativa – e por tipos de produtos, materiais e resíduos excluídos do âmbito de aplicação do RGGR; e, por fim, um terceiro, contendo uma síntese do âmbito de aplicação subjectivo do RGGR.

Esta análise, e, sobretudo, no que se refere ao âmbito de aplicação objectivo do RGGR, é de extrema relevância, na medida em que, da correcta delimitação deste âmbito, decorre a aplicação, ou não, daquele Regime, e, consequentemente, a sujeição ou subtracção dos produtos, materiais ou resíduos à sua rigorosa disciplina, criada com os objectivos fundamentais de proteger a saúde humana e o ambiente dos riscos inerentes à própria natureza dos resíduos.

Resumo

O Regime Geral da Gestão de Resíduos (RGGR) português, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 178/2006, de 5 de Setembro, é, em primeira linha, aplicável a resíduos e a produtos que não consubstanciam resíduos, e à prevenção, à produção e à gestão de resíduos, todos eles definidas por referência a ou para efeitos da interpretação de o conceito de ‘resíduos’. Este conceito está intimamente associado, por um lado, à ausência ou perda de interesse do detentor do objecto ou substância no mesmo e aos riscos, para a saúde humana e o ambiente, inerentes à natureza dos resíduos, e, por outro, à necessidade de assegurar um elevado nível de protecção daqueles bens fundamentais, que perpassa e orienta todo o Regime. Em segunda linha, o RGGR exclui, do seu âmbito de aplicação objectivo, para além de certos objectos, substâncias ou materiais que se encontram mais adequadamente disciplinados por outros diplomas, em virtude de atenderem às suas especificidades e de, nessa sequência, melhor prosseguirem, designadamente, os objectivos de protecção da

saúde humana e do ambiente, outros que, não sendo rigorosamente regulados por via de outra legislação que permita assegurar, nomeadamente, os elevados níveis de protecção da saúde humana e do ambiente que seriam exigíveis, atenta a sua natureza de resíduos e, muitas vezes, de resíduos particularmente perigosos, apenas deveriam ser excluídos daquele âmbito sob reserva da medida em que a sua gestão se encontrasse devidamente regulada noutros diplomas. Por fim, o RGGR abarca, no seu âmbito de aplicação subjectivo, uma panóplia de sujeitos, que, não os circunscrevendo aos operadores de gestão de resíduos e aos produtores e distribuidores dos produtos, abarca, desde entidades da Administração do Estado, até aos cidadãos, aos quais atribui competências no âmbito da prevenção e da gestão de resíduos, impõe deveres e obrigações ao longo de todo o ciclo de vida dos produtos, e, inclusivamente, reconhece direitos, como o de pronúncia dos cidadãos no âmbito dos processos de consulta pública a que estão sujeitos os planos de gestão e os programas de prevenção de resíduos.

Palavras-chave: âmbito de aplicação, resíduos, prevenção de resíduos, gestão de resíduos, exclusões, sujeitos, protecção da saúde humana e do ambiente

Abstract

The portuguese general regulation on the management of waste (RGGR – Regime Geral da Gestão de Resíduos), adopted by Decree-Law no. 178/2006, of 5 September, is, first of all, applicable to residues and products that are not waste, and to the prevention, production and management of waste, which are defined by reference or for the purpose of the interpretation of the concept of ‘wastes’. This concept is closely linked, on the one hand, to the absence or the loss of interest of the waste holder on the object or substance, and the dangers that the nature of wastes poses to the human health and the environment, and, on the other, to the need to guarantee a high level of protection of those fundamental goods, which shapes and guides the entire regime. Second of all, the RGGR excludes from its scope, and in addition to certain objects, substances or material which are more properly regulated by other legislation that meets their specificities and is, therefore,

better placed to pursue the objectives of protection of the human health and the environment, other objects, substances or materials that, despite their nature of wastes and, very often, of dangerous wastes, are not strictly covered by other legislation placed to pursue those objectives and, for that reason, should only be excluded from the scope of the regime under the condition of being properly covered by other legislation. Finally, and with regards to its subjective scope, the RGGR applies, not only to waste management operators and the producers and distributors of products, but also to a wide range of subjects, from entities from the central government to citizens, by giving them competences in the area of waste prevention and waste management, by imposing duties and obligations throughout the entire life cycle of products, and by attributing specific rights, such as the right of citizens to speak out about the waste management plans and prevention programs.

Key-words: *scope, wastes, waste prevention, waste management, exclusions, subjects, protection of the human health and the environment*

1. Enquadramento legislativo

O designado ‘Regime Geral da Gestão de Resíduos’ (RGGR) português, que regula, em geral, a gestão de resíduos, foi, inicialmente, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 178/2006, de 5 de Setembro¹, e, entretanto e sucessivamente, alterado pelo Decreto-Lei n.º 173/2008, de 26 de Agosto², pela Lei n.º 64-A/2008, de 31 de Dezembro³, pelos Decretos-Leis n.ºs 183/2009, de 10 de Agosto⁴, 73/2011, de 17 de Junho⁵ (Decreto-Lei 73/2011), e 127/2013, de 30 de Agosto⁶, pela Lei n.º 82-D/2014, de 31 de Dezembro⁷, pelos Decretos-Leis n.ºs 75/2015, de 11 de Maio⁸, e 103/2015, de 15 de Junho⁹, pela Lei n.º 7-A/2016, de 30 de Março¹⁰, pelos Decretos-Leis n.ºs 71/2016, de 4 de Novembro¹¹ (Decreto-Lei 71/2016), e 152-D/2017, de 11 de Dezembro¹², e pela Lei n.º 71/2018, de 31 de Dezembro¹³.

¹ Diário da República (DR) n.º 171/2006, Série I, de 05-09-2006, pp. 6526-6545, disponível em <https://data.dre.pt/eli/dec-lei/178/2006/09/05/p/dre/pt/html>.

² DR n.º 164/2008, Série I, de 26-08-2008, pp. 5967-5980, disponível em <https://data.dre.pt/eli/dec-lei/173/2008/08/26/p/dre/pt/html>.

³ DR n.º 252/2008, 1.º Suplemento, Série I, de 31-12-2008, pp. 9300-(2)-9300-(389), disponível em <https://data.dre.pt/eli/lei/64-a/2008/12/31/p/dre/pt/html>.

⁴ DR n.º 153/2009, Série I, de 10-08-2009, pp. 5170-5198, disponível em <https://data.dre.pt/eli/dec-lei/183/2009/08/10/p/dre/pt/html>.

⁵ DR n.º 116/2011, Série I, de 17-06-2011, pp. 3251-3300, disponível em <https://data.dre.pt/eli/dec-lei/73/2011/06/17/p/dre/pt/html>.

⁶ DR n.º 167/2013, Série I, de 30-08-2013, pp. 5324-5389, disponível em <https://data.dre.pt/eli/dec-lei/127/2013/08/30/p/dre/pt/html>.

⁷ DR n.º 252/2014, 2.º Suplemento, Série I, de 31-12-2014, pp. 6546-(320)-6546-(338), disponível em <https://data.dre.pt/eli/lei/82-d/2014/12/31/p/dre/pt/html>.

⁸ DR n.º 90/2015, Série I, de 11-05-2015, pp. 2416-2426, disponível em <https://data.dre.pt/eli/dec-lei/75/2015/05/11/p/dre/pt/html>.

⁹ DR n.º 114/2015, Série I, de 15-06-2015, pp. 3756-3788, disponível em <https://data.dre.pt/eli/dec-lei/103/2015/06/15/p/dre/pt/html>.

¹⁰ DR n.º 62/2016, 1.º Suplemento, Série I, de 30-03-2016, pp. 1096-(2)-1096-(244), disponível em <https://data.dre.pt/eli/lei/7-a/2016/03/30/p/dre/pt/html>.

¹¹ DR n.º 212/2016, Série I, de 04-11-2016, pp. 3901-3907, disponível em <https://data.dre.pt/eli/dec-lei/71/2016/11/04/p/dre/pt/html>.

¹² DR n.º 236/2017, 2.º Suplemento, Série I, de 11-12-2017, pp. 6584-(88)-6584-(135), disponível em <https://data.dre.pt/eli/dec-lei/152-d/2017/12/11/p/dre/pt/html>.

¹³ DR n.º 251/2018, Série I, de 31-12-2018, pp. 6039-6260, disponível em <https://data.dre.pt/eli/lei/71/2018/12/31/p/dre/pt/html>.

Este Regime foi precedido do constante do Decreto-Lei n.º 488/85, de 25 de Novembro¹⁴, que versava, também, sobre a gestão de resíduos.

A aprovação, em 1985, daquele primeiro regime sobre a gestão de resíduos enquadra-se, temporalmente, no período da adesão de Portugal à, então, Comunidade Económica Europeia (CEE), onde, nesta matéria, se encontrava em vigor a Directiva n.º 75/442/CEE, do Conselho, de 15 de Julho¹⁵ (Directiva 75/442/CEE) – o primeiro acto legislativo comunitário dedicado à gestão (ainda que dando especial ênfase à eliminação) de resíduos.

A Directiva 75/442/CEE vigorou durante mais de 30 anos, tendo, nesse período, sido alterada pelas Directivas n.ºs 91/156/CEE, do Conselho, de 18 de Março de 1991¹⁶ (Directiva 91/156/CEE), e 91/692/CEE, do Conselho, de 23 de Dezembro de 1991¹⁷ – transpostas para a ordem jurídica interna pelo Decreto-Lei n.º 310/95, de 20 de Novembro¹⁸, revisto, pouco depois, pelo Decreto-Lei n.º 239/97, de 9 de Setembro¹⁹ –, pela Decisão n.º 96/350/CE, da Comissão, de 24 de Maio²⁰, e pelo Regulamento (CE) n.º 1882/2003, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de Setembro²¹, até à respectiva revogação pela Directiva n.º 2006/12/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 5 de Abril²² (Directiva 2006/12/CE), transposta para o ordenamento interno pelo Decreto-Lei n.º 178/2006, de 5 de Setembro.

A Directiva 2006/12/CE foi, por sua vez, revogada pela Directiva n.º 2008/98/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 19 de Novembro²³ (Directiva 2008/98/CE), a qual

¹⁴ DR n.º 271/1985, Série I, de 25-11-1985, pp. 3905-3907, disponível em <https://dre.pt/application/conteudo/170315>.

¹⁵ Jornal Oficial (JO) L 194, de 25-07-1975, pp. 39-41 – edição especial portuguesa in Capítulo 15, Fascículo 001, pp. 129-131, disponível em <http://data.europa.eu/eli/dir/1975/442/oj>.

¹⁶ JO L 78, de 26-03-1991, pp. 32-37, disponível em <http://data.europa.eu/eli/dir/1991/156/oj>.

¹⁷ JO L 377, de 31-12-1991, pp. 48-54, disponível em <http://data.europa.eu/eli/dir/1991/692/oj>.

¹⁸ DR n.º 268/1995, Série I-A, de 20-11-1995, pp. 7120-7124, disponível em <https://data.dre.pt/eli/dec-lei/310/1995/11/20/p/dre/pt/html>.

¹⁹ DR n.º 208/1997, Série I-A, de 09-09-1997, pp. 4775-4780, disponível em <https://data.dre.pt/eli/dec-lei/239/1997/09/09/p/dre/pt/html>.

²⁰ JO L 135, de 06-06-1996, pp. 32-34, disponível em <http://data.europa.eu/eli/dec/1996/350/oj>.

²¹ JO L 284, de 31-10-2003, pp. 1-53, disponível em <http://data.europa.eu/eli/reg/2003/1882/oj>.

²² JO L 114, de 27-04-2006, pp. 9-21, disponível em <http://data.europa.eu/eli/dir/2006/12/oj>.

²³ JO L 312, de 22-11-2008, p. 3-30, disponível em <http://data.europa.eu/eli/dir/2008/98/oj>.

foi objecto de transposição, em Portugal, pelo Decreto-Lei 73/2011, e alterada, posteriormente, pelo Regulamento (UE) n.º 1357/2014, da Comissão, de 18 de Dezembro²⁴ (Regulamento 1357/2014), pela Directiva (UE) n.º 2015/1127, da Comissão, de 10 de Julho²⁵, pelo Regulamento (UE) n.º 2017/997, do Conselho, de 8 de Junho²⁶, e, por fim, pela Directiva (UE) n.º 2018/851, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de Maio²⁷ (Directiva 2018/851).

Verifica-se, desta feita, que o actual RGGR, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 178/2006, de 5 de Setembro, deve, hoje, ser analisado, essencialmente, à luz do disposto na Directiva 2008/98/CE, transposta para o nosso ordenamento jurídico interno através do Decreto-Lei 73/2011.

2. Âmbito de aplicação do RGGR

Para efeitos da determinação do âmbito de aplicação do RGGR, importa focar a atenção, desde logo, nos artigos 1.º (objecto) e 2.º (âmbito de aplicação) deste Regime, e, uma vez que o RGGR opera a transposição da Directiva 2008/98/CE para o ordenamento jurídico português, nos artigos 1.º (objecto e âmbito de aplicação) e 2.º (exclusões do âmbito de aplicação) desta Directiva, os quais cuidam do âmbito de aplicação objectivo: por um lado, o positivo, definido nos artigos 1.º e 2.º, n.º 1, do RGGR e 1.º da Directiva 2008/98/CE, e, por outro, o negativo, identificado nos artigos 2.º, n.ºs 2 e 3, do RGGR e 2.º da Directiva identificada. Já no que respeita ao âmbito de aplicação subjectivo, e não se encontrando o mesmo expressamente delimitado no RGGR – nem na Directiva 2008/98/CE –, o mesmo terá de ser extraído dos diversos normativos esparsos por aquele diploma.

²⁴ JO L 365, de 19-12-2014, pp. 89-96, disponível em <http://data.europa.eu/eli/reg/2014/1357/oj>.

²⁵ JO L 184, de 11-07-2015, pp. 13-15, disponível em <http://data.europa.eu/eli/dir/2015/1127/oj>.

²⁶ JO L 150, de 14-06-2017, pp. 1-4, disponível em <http://data.europa.eu/eli/reg/2017/997/oj>.

²⁷ JO L 150, de 14-06-2018, pp. 109-140, disponível em <http://data.europa.eu/eli/dir/2018/851/oj>.

2.1. Âmbito de aplicação objectivo positivo do RGGR

No artigo 2.º, n.º 1, do RGGR – e de uma forma que, em substância, reflecte o plasmado no artigo 1.º da Directiva 2008/98/CE –, estabelece-se que este Regime “é aplicável às operações de gestão de resíduos destinadas a prevenir ou reduzir a produção de resíduos, o seu carácter nocivo e os impactes adversos decorrentes da sua produção e gestão, bem como a diminuição dos impactes associados à utilização dos recursos, de forma a melhorar a eficiência da sua utilização e a protecção do ambiente e da saúde humana”. E, de certa forma, sintetizando e, simultaneamente, clarificando, o disposto neste normativo, estabelece-se, no artigo 1.º do RGGR, com a redacção introduzida pelo Decreto-Lei 73/2011, que o RGGR constitui “o regime geral aplicável à prevenção, produção e gestão de resíduos”.

Na versão inicial deste último artigo, apenas era feita menção à gestão de resíduos. Todavia, através da Directiva 2008/98/CE, foi assinalada a necessidade de introduzir uma abordagem que tivesse em conta todo o ciclo de vida dos produtos e materiais, e não apenas a fase ‘resíduos’²⁸ dos mesmos, nem apenas as substâncias e os objectos abrangidos pela noção de ‘resíduos’, daí decorrendo, desde logo, a inclusão expressa da prevenção e da produção de resíduos no âmbito de aplicação daquele diploma, e, com um maior grau de concretização, a definição e consequente clarificação do âmbito do conceito de ‘prevenção’²⁹, a priorização máxima da prevenção de resíduos no seio do princípio geral da hierarquia dos resíduos³⁰, o reforço das medidas a serem tomadas e das disposições em matéria de prevenção de resíduos³¹ – nomeadamente, medidas para assegurar a sujeição ao regime da responsabilidade alargada do produtor do produto e para incentivar a concepção ecológica de produtos³² –, a dissociação do crescimento económico dos impactes ambientais relacionados com a produção de resíduos³³, a introdução da exigência de que os Estados-Membros elaborassem programas de prevenção de resíduos que incidissem sobre os principais impactes ambientais e tivessem

²⁸ Cfr. considerando 8, primeiro período, da Directiva 2008/98/CE.

²⁹ Cfr. considerando 18 e artigo 3.º, n.º 12, da Directiva 2008/98/CE.

³⁰ Cfr. considerando 7 e artigo 4.º, n.º 1, alínea a), da Directiva 2008/98/CE.

³¹ Cfr. considerandos 8, primeiro período, e 40, primeiro período, da Directiva 2008/98/CE.

³² Cfr. considerando 27 e artigo 8.º, n.ºs 1 e 2, da Directiva 2008/98/CE.

³³ Cfr. considerando 40, segundo período, da Directiva 2008/98/CE.

em conta todo o ciclo de vida dos produtos e dos materiais³⁴, o incentivo à utilização dos instrumentos económicos com vista à consecução dos objectivos de prevenção e de gestão de resíduos³⁵, e a adopção de medidas de controlo dos resíduos perigosos, incluindo no momento da produção dos mesmos³⁶.

A alteração do paradigma da legislação em matéria de resíduos foi ainda mais acentuada com a recente alteração da Directiva 2008/98/CE pela Directiva 2018/851, motivada pela assumida necessidade de “[melhorar e transformar] a gestão de resíduos na União [...] em gestão sustentável dos materiais, a fim de proteger, preservar e melhorar a qualidade do ambiente, proteger a saúde humana, assegurar uma utilização prudente, eficiente e racional dos recursos naturais, promover os princípios da economia circular, reforçar a utilização da energia renovável, aumentar a eficiência energética, reduzir a dependência da União de recursos importados, proporcionar novas oportunidades económicas e contribuir para a competitividade a longo prazo”, e, em especial, de “tomar medidas adicionais em matéria de produção e consumo sustentáveis centradas em todo o ciclo de vida dos produtos de modo a preservar os recursos e fechar o ciclo [e de tornar a economia verdadeiramente circular]”³⁷.

Verifica-se, assim, que a Directiva 2008/98/CE se encontra, hoje, orientada, já não unicamente, para a gestão de resíduos, mas, sobretudo, para a gestão sustentável dos materiais, que abrange, por um lado, resíduos, mas, também, produtos que não constituem resíduos, e, por outro, a gestão de resíduos, mas, também, a prevenção e a produção destes.

É certo que, não tendo, ainda, a Directiva 2018/851 sido transposta para o nosso ordenamento interno, nem transcorrido o prazo para o efeito, a delimitação do âmbito de aplicação do RGGR deverá ser efectuada com base na sua redacção em vigor à presente data. Contudo, a recente alteração da Directiva 2008/98/CE não deixará de ser tida em devida conta, na medida em que, não só deverá ser incorporada, no RGGR, até 5 de Julho de 2020³⁸, como, permite compreender o sentido da evolução do pensamento do

³⁴ Cfr. considerando 40, primeiro período, e artigo 29.º da Directiva 2008/98/CE.

³⁵ Cfr. considerando 42 da Directiva 2008/98/CE.

³⁶ Cfr. artigos 17.º, 34.º, n.º 1, e 35.º, n.ºs 1 e 2, da Directiva 2008/98/CE.

³⁷ Cfr. considerando 1 da Directiva 2018/851.

³⁸ Cfr. artigo 2.º, n.º 1, da Directiva 2018/851.

legislador nesta matéria e, simultaneamente, do espírito que presidiu à redacção de algumas das disposições já positivadas naquele Regime.

Desta feita, o âmbito de aplicação objectivo positivo do RGGR reconduz-se, actualmente, de uma parte, à prevenção, à produção e à gestão de resíduos, que são, em suma, actividades, corporizadas em comportamentos ou operações, e, de outra, a resíduos e a produtos que não são resíduos, os quais consubstanciam, essencialmente, coisas materiais, com existência física.

2.1.1. Produtos que não consubstanciam resíduos

Os produtos podem ser qualificados como resíduos, quando, tendo em conta a definição de ‘resíduos’, constante do artigo 3.º, alínea ee), do RGGR, deles o respectivo detentor se desfazer ou tenha a intenção ou a obrigação de se desfazer. Nessa circunstância, deverão, por questões de clareza, ser apelidados de ‘resíduos’, reservando-se o termo ‘produtos’ (*stricto sensu*) para designar as coisas que (ainda ou já) não assumam a natureza de ‘resíduos’, e que, por isso, são o objecto principal das disposições em matéria de prevenção de resíduos.

Neste sentido, vejam-se, designadamente, os conceitos de ‘prevenção de resíduos’³⁹, de ‘produtor do produtor gerador dos resíduos’⁴⁰, de ‘reutilização’⁴¹, e de ‘reciclagem’⁴², dos quais resulta uma distinção entre os produtos (*lato sensu*) consoante a fase do ciclo de vida dos mesmos – fases ‘pré-resíduos’, ‘resíduos’ ou ‘pós-resíduos’.

O termo ‘produto’ é, assim, utilizado, no RGGR, com o sentido de “qualquer material resultante de um processo produtivo”⁴³ e do qual o respectivo detentor não se desfaz, nem tem a intenção ou a obrigação de se desfazer.

³⁹ Cfr. artigo 3.º, alínea x), do RGGR.

⁴⁰ Cfr. artigo 3.º, alínea aa), do RGGR.

⁴¹ Cfr. artigo 3.º, alínea nn), do RGGR.

⁴² Cfr. artigo 3.º, alínea bb), do RGGR.

⁴³ Adaptado da definição proposta pela COMISSÃO EUROPEIA em **Guidance on the interpretation of key provisions of Directive 2008/98/EC on waste**, 2012, disponível em http://ec.europa.eu/environment/waste/framework/pdf/guidance_doc.pdf, p. 15.

O RGGR é aplicável aos produtos, por exemplo, no domínio das obrigações de registo, na plataforma do Sistema Integrado de Registo Electrónico de Resíduos (SIRER), da informação relativa aos produtos colocados no mercado⁴⁴, de promoção de alterações na concepção dos produtos, de modo a assegurar a aplicação do princípio da protecção da saúde humana e do ambiente, no âmbito da responsabilidade alargada do produtor do produto⁴⁵, ou de responder pela gestão dos resíduos e os respectivos custos⁴⁶.

Na sua vertente de ‘não-resíduos’, os produtos podem, ainda, ser qualificados como ‘subprodutos’, quando “[resultem] de um processo produtivo cujo principal objectivo não seja a sua produção”, e desde que: (a) exista a certeza da sua posterior utilização; (b) possam ser utilizados directamente, sem qualquer outro processamento que não seja o da prática industrial normal; (c) a sua produção seja parte integrante de um processo produtivo; e (d) cumpram os requisitos relevantes como produtos em matéria ambiental e de protecção da saúde e não acarretem impactes globalmente adversos do ponto de vista ambiental ou da saúde humana, face à posterior utilização específica⁴⁷. Neste caso, os produtos são qualificáveis como subprodutos devido ao facto de não serem produzidos deliberadamente, e não são considerados resíduos em virtude de, desde logo, existir a certeza da sua posterior utilização.

O RGGR é aplicável aos subprodutos, essencialmente, para efeitos da consideração e classificação dos mesmos enquanto tal⁴⁸, sendo que, após essa classificação, e quanto ao mais, estes deverão ser regulados pela legislação aplicável às mercadorias.

Por fim, os resíduos podem deixar de o ser e voltar a ser produtos, na sequência da aplicação, aos mesmos, do ‘fim do estatuto de resíduo’, o que ocorre quando, após terem sido submetidos a uma operação de valorização, se verifique que satisfazem critérios específicos, determinados ao nível comunitário ou nacional, e que oferecem um elevado nível de protecção do ambiente, bem como benefícios ambientais e económicos⁴⁹.

⁴⁴ Cfr. artigo 49.º, n.º 2, do RGGR.

⁴⁵ Cfr. artigo 10.º-A do RGGR.

⁴⁶ Cfr. artigo 5.º, n.º 1, do RGGR.

⁴⁷ Cfr. artigo 44.º-A, n.º 1, do RGGR.

⁴⁸ Cfr. artigos 44.º-A e 59.º-A do RGGR.

⁴⁹ Cfr. artigos 44.º-B do RGGR e considerando 22, segundo travessão, da Directiva 2008/98/CE.

Neste caso, o RGGR aplica-se-lhes, essencialmente, enquanto diploma que estabelece as condições da aplicação do fim do seu estatuto de resíduo⁵⁰.

Assim, o âmbito de aplicação objectivo positivo do RGGR abarca os subprodutos e os resíduos a que tenha sido atribuído o fim desse estatuto, determinando o emprego, a estes, das normas de delimitação negativa do conceito de ‘resíduos’ contidas naquele diploma (artigos 44.º-A e 44.º-B), e, em todo o caso, os produtos que não consubstanciem resíduos (entre os quais os próprios subprodutos classificados como tal e os resíduos a que tenha sido atribuído o fim desse estatuto), aplicando-se-lhes, em primeira linha, os normativos sobre a prevenção de resíduos, mas, também, os que estatuem obrigações específicas no âmbito da gestão de resíduos.

2.1.2. Resíduos

O conceito de ‘resíduos’ encontra-se, actualmente, definido, nos artigos 3.º, alínea ee), do RGGR e 3.º, n.º 1, da Directiva 2008/98/CE, como o termo utilizado para referir “quaisquer substâncias ou objectos de que o detentor se desfaz ou tem intenção ou obrigação de se desfazer”.

Esta definição de ‘resíduos’ foi originariamente introduzida, no contexto comunitário, na Directiva 75/442/CEE⁵¹, a qual foi aprovada nos começos da designada “era ecológica”⁵² – época iniciada nos finais dos anos 60 do século XX, após a sucessão de uma série de desastres ambientais graves que obrigaram à percepção do ambiente como bem carecido de especial protecção⁵³ – e, no que, à gestão de resíduos, diz, concretamente, respeito,

⁵⁰ Cfr. artigo 44.º-B do RGGR.

⁵¹ Cfr. artigo 1.º, alínea a).

⁵² ALEXANDRE KISS, “Un droit à l’environnement, un droit fondamental dans l’Union européenne”, in *Revue Européenne de Droit de l’Environnement*, N.º 4, 2001, pp. 381 e 382, disponível em <https://doi.org/10.3406/reden.2001.1438>, p. 381.

⁵³ Como O Grande Nevoeiro de Londres, de Dezembro de 1952 – cfr. FID BACKHOUSE *et al.*, “**The Great Smog of London**”, in *Encyclopædia Britannica* [em linha], 28 Nov. 2018, disponível em <https://www.britannica.com/event/Great-Smog-of-London> –; o Acidente Nuclear de Windscale, de 8 de Outubro de 1957 – cfr. THE EDITORS OF ENCYCLOPAEDIA BRITANNICA, “**Windscale fire**”, in *Encyclopædia Britannica* [em linha], 01 Out. 2018, disponível em <https://www.britannica.com/event/Windscale-fire> –; ou o Naufrágio do Petroleiro *Torrey Canyon*, ocorrido em 18 de Março de 1967, no Canal da Mancha – cfr. BETHAN BELL e MARIO CACCIOTTOLO, “**Torrey Canyon oil spill: The day the sea turned black**”, in *BBC News* [em linha], 17 Mar. 2017, disponível em <https://www.bbc.com/news/uk-england-39223308>.

num período marcado por um forte debate público em torno do “problema dos resíduos sólidos”, que chamou a atenção, designadamente, para a necessidade de reduzir a quantidade e o volume dos resíduos produzidos e de reciclá-los⁵⁴, bem como de encontrar alternativas à incineração de resíduos⁵⁵, às lixeiras a-céu-aberto⁵⁶ e à deposição de resíduos em aterros⁵⁷.

Com a criação da identificada Directiva, pretendeu-se, acima de tudo, concretizar dois grandes objectivos: por um lado, salvaguardar a concorrência e o regular funcionamento do mercado comum⁵⁸, e, por outro, proteger a saúde humana e o ambiente⁵⁹. Para a prossecução de tais objectivos, o legislador comunitário apontou dois principais caminhos: para a salvaguarda da concorrência e do regular funcionamento do mercado

⁵⁴ Cfr. ROYAL COMMISSION ON ENVIRONMENTAL POLLUTION, **First Report of the Royal Commission on Environmental Pollution**, Londres, reimpressão de 1973, disponível em <https://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20110322143936/http://www.rcep.org.uk/reports/01-first%20report/1971-01firstreport.pdf>, pp. 13 e 14, §§ 42 e 43.

⁵⁵ O reconhecimento dos resíduos como potencial fonte de energia de baixo-custo, em virtude das suas propriedades combustíveis, levou, nos finais do século XIX, à construção de diversas instalações municipais de incineração. O número dessas instalações aumentou rapidamente, ascendendo, no início do século XX, a 300 no Reino Unido e 300 nos Estados Unidos da América (EUA). Todavia, dada a dificuldade e os elevados custos da manutenção deste tipo de instalações, bem como a maior “facilidade” inerente à deposição dos resíduos em lixeiras e a centralização da deposição em aterros, a incineração começou a ser cada vez menos utilizada, em detrimento daquelas formas de eliminação de resíduos. – Cfr. PAUL T. WILLIAMS, **Waste Treatment and Disposal**, 2.^a ed., Inglaterra, John Wiley & Sons, Ltd., 2005, pp. 2 e 3. Na República Federal da Alemanha, após a crise da energia de 1973, a incineração de resíduos foi utilizada como importante forma de produção de energia, uma vez que permitia poupar nos combustíveis primários mais caros. Contudo, a criação de instalações de incineração de resíduos foi, também, recebendo cada vez mais oposição por parte das populações, e, em muitos casos, prejudicada pela instauração de procedimentos judiciais contra o licenciamento de tais instalações. – Cfr. HELMUT SCHNURER, “**German Waste Legislation and Sustainable Development: Development of waste legislation in Germany towards a sustainable closed substance cycle**”, 2002, disponível em https://www.bmu.de/fileadmin/bmu-import/files/pdfs/allgemein/application/pdf/entwicklung_abfallrecht_uk.pdf, p. 3.

⁵⁶ As lixeiras a-céu-aberto consubstanciavam, em regra, uma fonte de perigo para a saúde pública e para o ambiente, dado que atraíam animais daninhos, como ratos e insectos, provocavam odores nauseabundos, contaminavam as águas subterrâneas e emitiam gases para a atmosfera. – Cfr. PAUL T. WILLIAMS, **Waste Treatment...**, p. 3.

⁵⁷ Nos EUA, a reciclagem, a reutilização e a recuperação dos resíduos começaram a ser encaradas como alternativas importantes à deposição em aterros, dados, por um lado, a cada vez menor quantidade de locais disponíveis para a implantação dos aterros, e, por outro, o facto de aquelas alternativas permitirem conservar recursos e reduzir os níveis de poluição. – Cfr. MARTIN V. MELOSI, **Garbage in the Cities: Refuse, Reform and the Environment**, ed. revista, Pittsburg, University of Pittsburg Press, 2005, p. 190. No Reino Unido, por seu turno, e embora não se pensasse propriamente em alternativas à deposição de resíduos em aterros, foram adoptadas medidas para um controlo mais apertado das actividades de eliminação de resíduos, incluindo em aterros. – Cfr. RICHARD P. BEAVEN, **The hydrogeological and geotechnical properties of household waste in relation to sustainable landfilling**, Jan. 2000, disponível em <https://core.ac.uk/download/pdf/30695817.pdf>, pp. 38 e 39.

⁵⁸ Cfr. considerando primeiro e sexto da Directiva 75/442/CEE.

⁵⁹ Cfr. considerando terceiro e artigo 4.º da Directiva 75/442/CEE.

comum, seria necessário harmonizar as disposições dos Estados-membros aplicáveis à eliminação de resíduos⁶⁰, nomeadamente, através da incorporação, nos ordenamentos nacionais, de princípios e de definições comuns, como as de ‘resíduo’ e de ‘eliminação’⁶¹; por seu turno, a protecção da saúde humana e do ambiente demandava a criação, ao nível nacional, de autoridades encarregues da planificação, organização, autorização e fiscalização das operações de eliminação dos resíduos⁶², a obrigação de obtenção, diante desta autoridade, e por parte de qualquer estabelecimento ou empresa que procedesse ao tratamento, armazenamento ou depósito de resíduos por conta de outrem, de uma autorização administrativa para o efeito⁶³, bem como a adopção, pelos Estados-Membros, das medidas necessárias para que qualquer detentor de resíduos os remetesse a um colector ou a uma empresa de eliminação, ou que procedesse, ele próprio, a tal operação, em condições que não fizessem perigar a saúde humana nem prejudicassem o ambiente, de acordo com as medidas tomadas, ao nível nacional, em cumprimento do disposto no artigo 4.º da Directiva⁶⁴.

No contexto normativo da adopção da Directiva 75/442/CEE, encontravam-se, por um lado, o primeiro Programa de Acção das Comunidades Europeias em Matéria de Ambiente, de 1973⁶⁵ (PACEMA) – que, juntamente com a Convenção de Paris de 1972⁶⁶, consubstanciou a base das primeiras políticas ambientais europeias, e, a propósito das acções relativas aos resíduos e desperdícios⁶⁷, veio realçar a necessidade de encontrar soluções comuns para a eliminação de resíduos industriais e de desperdícios do consumo, a fim de assegurar o bom funcionamento do mercado comum e do comércio

⁶⁰ Cfr. considerando primeiro e sexto da Directiva 75/442/CEE.

⁶¹ Cfr. artigo 1.º da Directiva 75/442/CEE.

⁶² Cfr. considerando sétimo e artigos 5.º, 6.º, 9.º e 10.º da Directiva 75/442/CEE.

⁶³ Cfr. artigo 8.º da Directiva 75/442/CEE.

⁶⁴ Cfr. artigo 7.º da Directiva 75/442/CEE.

⁶⁵ Publicado em anexo à **Declaração do Conselho das Comunidades Europeias e dos representantes dos governos dos Estados-membros reunidos no Conselho, de 22 de Novembro de 1973**, relativa a um Programa de acção das Comunidades Europeias em matéria de ambiente, no JO C 112, de 20-12-1973, Capítulo 15, Fascículo 01, pp. 7-59, disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.C.1973.112.01.0001.01.ENG&toc=OJ:C:1973:112:TOC>.

⁶⁶ Convenção para a Protecção do Património Mundial, Cultural e Natural, de 16 de Novembro de 1972, disponível em <https://whc.unesco.org/archive/convention-pt.pdf>.

⁶⁷ Cfr. Capítulo 7 do PACEMA.

internacional⁶⁸, nomeadamente, através da incorporação de definições comuns nos ordenamentos jurídicos nacionais –, e, por outro, dois diplomas normativos precursores, de dois Estados-Membros da, então, CEE, que, ao seu modo, criaram uma primeira disciplina da gestão de resíduos com preocupações marcadamente ambientais⁶⁹: a Lei da Eliminação de Resíduos (*Abfallbeseitigungsgesetz*) de 1972⁷⁰ (LER 1972), da República Federal da Alemanha, e a Lei do Controlo da Poluição (*Control of Pollution Act*) de 1974⁷¹ (LCP), do Reino Unido.

A LER 1972 alemã, aprovada na esteira do progressista Programa para a Protecção do Ambiente de 1971 – o qual estabeleceu como traves-mestras da política ambiental os princípios da precaução, da cooperação e do poluidor-pagador⁷², e enfatizou a necessidade de passar para a esfera federal muitas das tarefas e responsabilidades que, até então, se encontravam atribuídas aos municípios⁷³ – e após a emenda constitucional de 1972 – que concedeu competência ao Governo Federal para legislar sobre, entre outras matérias, a gestão de resíduos⁷⁴ –, foi o primeiro acto normativo federal germânico dedicado à eliminação de resíduos, e destacou-se, essencialmente, por ter passado a exigir o tratamento controlado e regulado dos resíduos em aterros sanitários centralizados⁷⁵. No

⁶⁸ Cfr. PACEMA, p. 34.

⁶⁹ Os anteriores diplomas sobre os resíduos haviam sido motivados, essencialmente, por preocupações com a saúde pública, e não com o ambiente. Era o caso das britânicas Lei de Richard II de 1388 e Lei da Saúde Pública (*Public Health Act*) de 1848.

⁷⁰ Bundesgesetzblatt, Parte I, N.º 49/1972, de 10-06-1972, pp. 873-880, disponível em http://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBI&jumpTo=bgbl172s0873.pdf.

⁷¹ The National Archives, 1974, Capítulo 40, disponível em https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1974/40/pdfs/ukpga_19740040_en.pdf.

⁷² Cfr. HELMUT WEIDNER, “**25 Years of Modern Environmental Policy in Germany. Treading a Well-Worn Path to the Top of the International Field**”, Discussion Paper FS II 95-301, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, 1995, disponível em <https://www.econstor.eu/obitstream/10419/48980/1/189347120.pdf>, pp. 5 e 6.

⁷³ Cfr. LILO FISCHER e ULRICH PETSCHOW, “**Municipal waste management in Germany**”, in Nicolas Buclet e Olivier Godard (eds.), *Municipal Waste Management in Europe – A Comparative Study in Building Regimes*, Kluwer Academic Publishers, 2000, pp. 5-62, pp. 6 e 11.

⁷⁴ Cfr. HELMUT WEIDNER, “**25 Years of Modern Environmental Policy in Germany...**”, pp. 3 e 4.

⁷⁵ Cfr. HELMUT SCHNURER, “**German Waste Legislation and Sustainable Development...**”, p. 3, e LILO FISCHER e ULRICH PETSCHOW, “**Municipal waste management...**”, p. 7. O principal objectivo desta Lei era substituir a maior parte das cerca de 50.000 lixeiras ilegais existentes na República Federal da Alemanha, onde eram depositados resíduos domésticos e comerciais a céu aberto e de forma não-controlada, por aterros devidamente regulados. – Cfr. HELMUT SCHNURER, “**German Waste Legislation and Sustainable Development...**”, p. 3, e LILO FISCHER e ULRICH PETSCHOW, “**Municipal waste management in Germany**”, p. 9. De acordo com um relatório do Ministério do Interior alemão, de 1971, apenas 130 daquelas 50.000 lixeiras reuniam as condições adequadas para funcionamento. – Cfr. GÜNTHER WITZSCH, “**La protection de l’environnement en Allemagne Fédérale**”, in *Revue Juridique de*

âmbito deste diploma, consideravam-se ‘resíduos’ as coisas móveis de que o proprietário pretendesse desfazer-se – conceito subjectivo de ‘resíduos’ – ou devesse desfazer-se adequadamente a fim de assegurar o bem-estar geral – conceito objectivo de ‘resíduos’⁷⁶.

A LCP britânica, por sua vez, foi aprovada na sequência da publicação, no início da década de 1970, de alguns relatórios que, entre outros, colocaram, na lista de acções prioritárias a desenvolver pelo Governo britânico, a criação de mecanismos de controlo das instalações e das actividades de eliminação de resíduos⁷⁷. A definição de ‘resíduo’ adoptada nesta Lei abrangia, por um lado, qualquer substância que constituísse um material residual ou um efluente ou outra substância excedente derivados da aplicação de qualquer processo, e, por outro, qualquer substância ou objecto que devesse ser descartado, em virtude de se encontrar partido, gasto, contaminado ou, de qualquer forma, estragado ou inutilizável⁷⁸ – conceito objectivo de ‘resíduo’. Para além disso, estabelecia-se, neste diploma, uma presunção, ilidível, de que se haveria de ter como ‘resíduo’ qualquer coisa que fosse descartada ou, de qualquer forma, tratada como resíduo⁷⁹ – conceito subjectivo de ‘resíduo’.

Na sua Proposta que precedeu a aprovação da Directiva 75/442/CEE, apresentada ao Conselho em 17 de Setembro de 1974⁸⁰, a Comissão traçou uma definição de ‘resíduo’ que, parecendo reunir os elementos centrais das definições adoptadas na LER 1972 alemã e na LCP britânica, abrangia “qualquer resíduo resultante de um processo de produção ou

l'Environnement, N.º 3, 1977, pp. 281-292, disponível em <https://doi.org/10.3406/rjenv.1977.1248>, pp. 287 e 288.

⁷⁶ Cfr. artigo 1.º, parágrafo (1), da LER 1972.

⁷⁷ Foi o caso, por exemplo, do *Key Report – Report of the Technical Committee on the Disposal of Toxic Waste de 1970*, da autoria do Comité Key (*Key Committee*), estabelecido em 1964, após a morte de gado vacum, algumas ovelhas e um *foxhound*, na sequência de um vazamento de fluoroacetamida a partir de uma fábrica de pesticidas – Cfr. HANSARD, **Hazardous Waste Disposal: Select Committee Report**, House of Lords Debate, 17 Nov. 1981, Vol. 425, disponível em <https://api.parliament.uk/historic-hansard/lords/1981/nov/17/hazardous-waste-disposal-select>, p. 440 –; e do *First Report of the Royal Commission on Environmental Pollution* de 1971, elaborado pela *Royal Commission on Environmental Pollution*, criada em 1970, com o intuito de aconselhar em matérias relacionadas com a poluição do ambiente e os possíveis perigos para este – Cfr. ROYAL COMMISSION ON ENVIRONMENTAL POLLUTION, **First Report....**, p. 1.

⁷⁸ Cfr. artigo 30.º, n.º 1, 8.ª definição, da LCP.

⁷⁹ Cfr. artigo 30.º, n.º 1, 8.ª definição, última parte, da LCP.

⁸⁰ JO C 142, de 16-11-1974, pp. 6 e 7, disponível em https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.1974.142.01.0006.01.ENG&toc=OJ:C:1974:142:TOC.

utilização, e, de um modo geral, qualquer coisa móvel de que o proprietário [quisesse] ou [fosse] obrigado a desfazer-se ou que [tivesse] sido abandonado”⁸¹.

No conceito de ‘resíduo’ constante do texto final da Directiva 75/442/CEE, o Conselho acabou, no entanto, por fazer recair “qualquer substância ou objecto de que o detentor se [desfizesse] ou [tivesse] a obrigação de se desfazer”, omitindo, assim, o elemento volitivo da definição, correspondente à intenção de o proprietário se desfazer do objecto.

Assim, e apesar de, com a definição adoptada, o legislador comunitário ter, por um lado, ampliado o conceito de ‘resíduo’ de modo a fazê-lo abarcar (i) qualquer objecto ou substância meramente possuído por – e não necessariamente propriedade de – quem dele se desfizesse ou tivesse a obrigação de se desfazer, e (ii) qualquer objecto ou substância de que o detentor se desfizesse, por qualquer forma, e não apenas por via do abandono, acabou, por outro lado, por restringir o mesmo conceito aos objectos e substâncias de que o detentor efectivamente se desfizesse ou tivesse a obrigação de se desfazer, excluindo aqueles de que o detentor tivesse, unicamente, a intenção de desfazer-se.

A intenção do respectivo detentor de se desfazer de um objecto ou substância, para efeitos da qualificação jurídica do mesmo como resíduo, foi, posteriormente, incluída na noção legal de ‘resíduo’ constante da Directiva 75/442/CEE, por força da alteração operada pela Directiva 91/156/CEE, na sequência da qual passaram a ser definidos como resíduos “quaisquer substâncias ou objectos abrangidos pelas categorias fixadas no anexo I [da Directiva 75/442/CEE] de que o detentor se [desfizesse] ou [tivesse] a intenção ou a obrigação de se desfazer”⁸².

O referido anexo I, introduzido na Directiva 75/442/CEE pela Directiva 91/156/CEE⁸³, elencava dezasseis categorias de resíduos; todavia, por via da categoria aberta e residual ‘Q16’, que integrava qualquer substância, matéria ou produto que não estivesse abrangido pelas categorias Q1 a Q15 do mesmo anexo, acabava por se traduzir numa listagem

⁸¹ Cfr. artigo 1.º, primeiro travessão, da Proposta.

⁸² Cfr. artigo 1.º, alínea a), da Directiva 75/442/CEE, com as alterações introduzidas pela Directiva 91/156/CEE.

⁸³ Esta alteração terá sido motivada pela necessidade sentida de “dispor de uma terminologia comum e de uma definição de resíduos”, por forma a “tornar mais eficaz a gestão dos resíduos no âmbito da Comunidade” – cfr. terceiro considerando da Directiva n.º 91/156/CEE.

meramente orientadora e exemplificativa de categorias de substâncias, matérias ou produtos que poderiam ser abarcados no conceito de ‘resíduo’⁸⁴.

Da mesma forma, o Catálogo Europeu de Resíduos⁸⁵ (CER), que pormenorizava os resíduos reconduzíveis às categorias constantes daquele anexo I da Directiva, assim como a Lista Europeia de Resíduos (LER), referida, actualmente, no artigo 7.º da Directiva 2008/98/CE, e que veio substituir o CER – por força da aprovação da Decisão n.º 2000/532/CE, da Comissão, de 3 de Maio⁸⁶, que revogou a Decisão n.º 94/3/CE⁸⁷, e foi, por sua vez, alterada pela Decisão n.º 2014/955/UE, da Comissão, de 18 de Dezembro⁸⁸ –, tendo carácter não-exaustivo⁸⁹, e, simultaneamente, não assegurando, pela mera referência de qualquer matéria, substância ou objecto, a qualificação do mesmo como

⁸⁴ Frisando o carácter meramente indicativo do anexo I da Directiva 75/442/CEE, cfr., designadamente, os Acórdãos do TJUE de 18 de Abril de 2002, *Palin Granit*, processo C-9/00, disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:62000CJ0009>, n.º 22, de 7 de Setembro de 2004, *Paul Van de Walle*, processo C-1/03, disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:62003CJ0001>, n.º 42, de 10 de Maio de 2007, *Thames Water Utilities*, processo C-252/05, disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:62005CJ0252>, n.º 24, de 18 de Dezembro de 2007, *Comissão c. Itália*, processo C-194/05, disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:62005CJ0194>, n.º 32, de 24 de Junho de 2008, *Commune de Mesquer*, processo C-188/07, disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:62007CJ0188>, n.º 53, de 29 de Outubro de 2009, *Comissão c. Irlanda*, processo C-188/08, disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:62008CJ0188>, n.º 33, de 3 de Outubro de 2013, *Donal Brady*, processo C-113/12, disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:62012CJ0113>, n.º 36, de 12 de Dezembro de 2013, *Shell Nederland*, processos apensos C-241/12 e C-242/12, disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:62012CJ0241>, n.º 35, e de 14 de Março de 2019, *Comissão c. República Checa*, processo C-399/17, disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:62017CJ0399>, n.º 56.

⁸⁵ Constante da Decisão n.º 94/3/CE, da Comissão, de 20 de Dezembro de 1993 – JO L 005, de 07-01-1994, pp. 15-33, disponível em [http://data.europa.eu/eli/dec/1994/3\(1\)/oj](http://data.europa.eu/eli/dec/1994/3(1)/oj). Este catálogo, tendo “por objectivo melhorar a eficácia das diversas actividades de gestão de resíduos”, pretendia ser “uma nomenclatura de referência, capaz de fornecer uma terminologia comum válida em toda a Comunidade” – cfr. ponto 5 da nota introdutória ao CER.

⁸⁶ JO L 226, de 06-09-2000, pp. 3-24, disponível em <http://data.europa.eu/eli/dec/2000/532/oj>.

⁸⁷ Identificada na nota de rodapé 72.

⁸⁸ JO L 370, de 30-12-2014, pp. 44-86, disponível em <http://data.europa.eu/eli/dec/2014/955/oj>.

⁸⁹ Cfr., no âmbito do CER, o ponto 3, primeiro parágrafo, da nota introdutória, e, no domínio da LER, os resíduos identificados com os códigos terminados em ‘99’ (“resíduos sem outras especificações”).

resíduo⁹⁰, podem, apenas, neste âmbito, constituir indícios de que a substância ou objecto em causa tem a natureza de resíduo⁹¹.

No âmbito nacional, e para os efeitos do disposto no RGGR, na sua versão originária, a definição de ‘resíduo’ estava, também, e em substância, construída em termos equivalentes aos constantes dos actos comunitários *supra* identificados: “(...) entende-se por ‘resíduo’ qualquer substância ou objecto de que o detentor se desfaz ou tem a intenção ou a obrigação de se desfazer, nomeadamente os identificados na [LER] ou ainda os elencados no artigo 3.º, alínea u) do RGGR.

Assim, o advérbio “nomeadamente”, juntamente com a cláusula aberta e residual contida na subalínea xvi) da alínea u) do artigo 3.º do do RGGR – quanto a esta, num exacto decalque da categoria Q16 do anexo I da Directiva 75/442/CEE, com as alterações introduzidas pela Directiva 91/156/CEE –, atribuíam, também, à segunda parte da previsão da norma em apreço, um carácter meramente indicativo de objectos ou substâncias que poderiam ser consideradas resíduos, sendo que a qualificação destes como resíduos sempre pressuporia que o respectivo detentor deles se desfizesse ou tivesse a intenção ou a obrigação de se desfazer.

Constata-se, desta feita, que a qualificação jurídica de uma substância ou objecto como resíduo, já então, era totalmente independente da sua inclusão em qualquer listagem, estando subordinada, unicamente, ao preenchimento da parte da *factispecies* da norma contida no artigo 1.º, alínea a), da Directiva 75/442/CEE, na versão resultante da alteração operada pela Directiva 91/156/CEE, em que se referiam “quaisquer substâncias ou objectos [...] de que o detentor se [desfizesse] ou [tivesse] a intenção ou a obrigação de se desfazer”. O que relevava para o preenchimento da transcrita parte da previsão normativa era, portanto, que se estivesse na presença de um objecto ou substância, e que o seu detentor dele se desfizesse ou tivesse a intenção ou obrigação de se desfazer.

⁹⁰ Cfr. ponto 3, segundo parágrafo, da nota introdutória ao CER, ponto 1, segundo e terceiro períodos, da introdução à LER, e artigo 7.º, n.º 1, terceiro a quinto períodos, da Directiva 2008/98/CE.

⁹¹ Contudo, e como referido por ALEXANDRA ARAGÃO, não obstante a “imprestabilidade” do CER para efeitos da qualificação de uma substância como resíduo, deve reconhecer-se a extrema importância do mesmo “para a realização de outros objectivos, como o de permitir o controlo da produção e da circulação intracomunitária de resíduos e, sobretudo, a promoção do meritório fim da standardização, indispensável à criação e desenvolvimento de um verdadeiro mercado interno de resíduos valorizáveis” – cfr. **O Direito dos Resíduos**, Almedina, 2003, p. 22.

A clarificação da definição legal de ‘resíduos’ face ao acabado de expor apenas se verificou, ao nível comunitário, com a aprovação da Directiva 2008/98/CE – e, da mesma forma, ao nível nacional, com a alteração ao RGGR pelo Decreto-Lei 73/2011, que transpôs aquela Directiva –, com a qual foi omitida, da mencionada definição, a referência a qualquer listagem de resíduos ou de categorias de resíduos, mantendo-se, apenas, e até hoje, na previsão da norma, a parte *supra* transcrita⁹².

Em face do exposto, pode observar-se que a qualificação jurídica como resíduo decorre, por um lado, do facto de se estar na presença de uma substância ou objecto, e, por outro, e como resulta de jurisprudência constante do TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA (TJUE), do comportamento do detentor e do significado da expressão ‘desfazer-se’⁹³.

Desta feita, e para efeitos da densificação do conceito de ‘resíduo’, cumprirá analisar os conceitos de ‘substância’ e ‘objecto’ e de ‘detentor de resíduos’, bem como o significado da expressão ‘desfazer-se’.

Previamente, no entanto, e tendo em conta que aqueles conceitos e expressão integram o conceito de ‘resíduos’ e que a interpretação deste deve ser feita em conformidade com os objectivos e princípios que regem a Directiva relativa aos resíduos e a política comunitária em matéria de resíduos, importa, antes de mais, apontar os seguintes esclarecimentos:

Decorre da jurisprudência do TJUE que o conceito de ‘resíduos’ deve ser interpretado à luz do principal objectivo da Directiva relativa aos resíduos⁹⁴, qual seja o da protecção da

⁹² Cfr. artigos 3.º, n.º 1, da Directiva 2008/98/CE e 3.º, alínea ee), RGGR, na redacção introduzida pelo Decreto-Lei 73/2011.

⁹³ Cfr. Acórdãos de 18 de Dezembro de 1997, *Inter-Environnement Wallonie*, processo C-129/96, disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:61996CJ0129>, n.º 26, de 15 de Junho de 2000, *ARCO Chemie*, processos apensos C-418/97 e C-419/97, disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:61997CJ0418>, n.º 36, *Palin Granit*, n.º 22, *Paul Van de Walle*, n.º 42, de 11 de Novembro de 2004, *Antonio Niselli*, processo C-457/02, disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:62002CJ0457>, n.º 33, de 8 de Setembro de 2005, *Comissão c. Espanha*, processo C-416/02, disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:62002CJ0416>, n.º 86, *Thames Water Utilities*, n.º 24, *Comissão c. Itália*, n.º 32, *Commune de Mesquer*, n.º 53, *Donal Brady*, n.º 38, *Shell Nederland*, n.º 37, e *Comissão c. República Checa*, n.º 58.

⁹⁴ Cfr. Acórdãos de 12 de Maio de 1987, *Ministério Público c. Traen*, processos apensos n.ºs 372 a 374/85, disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:61985CJ0372>, n.º 9, de 28 de Março de 1990, *Vessoso e Zanetti*, processos apensos C-206/88 e C-207/88, disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:61988CJ0206>, n.º 12, de 5 de Outubro de 1999, *Lirussi e Bizzaro*, processos apensos n.ºs C-175/98 e C-177/98, disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:61998CJ0175>, n.º 54, *ARCO Chemie*, n.º 37, *Palin Granit*, n.º 23, *Paul Van de Walle*, n.º 45, e *Antonio Niselli*, n.º 33.

saúde humana e do ambiente⁹⁵, e, em geral, do objectivo da política da União Europeia (UE) no domínio do ambiente de atingir um nível de protecção elevado, e dos princípios da precaução e da acção preventiva em que esta política se baseia, plasmados, actualmente, no artigo 191.º, n.º 2, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE)⁹⁶.

Segundo aquele Tribunal, os mencionados objectivos e princípios são concretizados, no domínio da legislação em matéria de resíduos, através, nomeadamente, da obrigação de efectuar a gestão de resíduos sem pôr em perigo a saúde humana nem prejudicar o ambiente⁹⁷, da proibição do abandono, da descarga e da gestão não-controlada de resíduos, incluindo a deposição de lixo em espaços públicos⁹⁸, e da obrigação do produtor inicial dos resíduos ou de outros detentores de procederem eles próprios ao tratamento dos resíduos ou confiarem esse tratamento a um comerciante ou a um estabelecimento ou empresa que execute operações de tratamento de resíduos, ou a um serviço de recolha de resíduos, público ou privado, nos termos dos artigos 4.º e 13.º da Directiva 2008/98/CE, sobre, respectivamente, o princípio da hierarquia dos resíduos e o princípio da protecção da saúde humana e do ambiente⁹⁹. E, acrescente-se, aqueles objectivos e princípios são, também, concretizados, em grande medida: pela exigência da obtenção de licença por parte dos estabelecimentos ou empresas que tencionem proceder ao tratamento de resíduos¹⁰⁰ – sendo que a emissão dessa licença dependerá, designadamente, de a autoridade competente para o efeito não considerar que o método de tratamento

⁹⁵ Cfr. considerando 6, primeiro período, 26, 49, primeiro parágrafo, e artigos 1.º e 13.º da Directiva 2008/98/CE; terceiro considerando e artigo 4.º da Directiva 75/442/CEE, na sua versão originária; artigo 5.º, n.º 2, da Directiva 75/442/CEE, na redacção introduzida pela Directiva 91/156/CEE; e considerando 2 e artigos 4.º, n.º 1, e 5.º, n.º 2, da Directiva 2006/12/CE.

⁹⁶ Cfr. Acórdãos *ARCO Chemie*, n.º 39, *Palin Granit*, n.º 23, *Paul Van de Walle*, n.º 45, e *Antonio Niselli*, n.º 33.

⁹⁷ Cfr. Acórdão *Lirussi e Bizzaro*, n.º 51. Esta obrigação encontra-se, actualmente, prevista no artigo 13.º da Directiva 2008/98/CE, correspondente ao artigo 4.º da Directiva 75/442/CEE e ao artigo 4.º da Directiva 2006/12/CE.

⁹⁸ Cfr. Acórdão *Lirussi e Bizzaro*, n.º 52. Esta proibição está, hoje, estatuída no artigo 36.º da Directiva 2008/98/CE, correspondente, em substância, ao artigo 4.º, segundo parágrafo, da Directiva 75/442/CEE, com a alteração operada pela Directiva 91/156/CEE, e ao artigo 4.º, n.º 2, da Directiva 2006/12/CE.

⁹⁹ Cfr. Acórdão *Lirussi e Bizzaro*, n.º 52. Esta exigência decorre, presentemente, do artigo 15.º da Directiva 2008/98/CE, correspondente ao artigo 7.º da Directiva 75/442/CEE, na sua versão originária, ao artigo 8.º da Directiva 75/442/CEE, na redacção dada pela Directiva 91/156/CEE, e ao artigo 8.º da Directiva 2006/12/CE.

¹⁰⁰ Exigência plasmada no artigo 23.º, n.º 1, da Directiva 2008/98/CE.

pretendido é inaceitável do ponto de vista da protecção do ambiente¹⁰¹ –; pelo estabelecimento de normas técnicas mínimas aplicáveis a actividades de tratamento de resíduos¹⁰² – essas normas devem ser aprovadas caso existam provas de que permitem obter benefícios em termos de protecção da saúde humana e do ambiente¹⁰³, incidem sobre os principais impactes ambientais das actividades de tratamento de resíduos, e, entre outros, asseguram que os resíduos são tratados em conformidade com o artigo 13.º da Directiva 2008/98/CE¹⁰⁴ –; pela adopção de medidas de controlo¹⁰⁵ e pela proibição da mistura de resíduos perigosos¹⁰⁶; e pelo facto de a atribuição do fim do estatuto de resíduo aos resíduos que tenham sido objecto de operações de valorização depender, nomeadamente, da condição de a utilização da substância ou objecto em causa não acarretar impactes globalmente adversos do ponto de vista ambiental ou da saúde humana¹⁰⁷.

Estas medidas fundam-se, essencialmente, na necessidade de assegurar um nível elevado de protecção do ambiente e da saúde humana em matéria de resíduos, por forma a prevenir os riscos associados à produção e à gestão destes. E, em face destes riscos, o conceito de ‘resíduos’ não pode ser objecto de interpretação restritiva, devendo, antes, ser interpretado de modo extensivo, à luz do objectivo de alcançar um nível elevado de protecção do ambiente e da saúde humana e dos princípios da precaução e da acção preventiva¹⁰⁸.

Deste dever de interpretar extensivamente o conceito de ‘resíduos’, decorre a importante consequência de não se deverem excluir, dos âmbitos de aplicação do mesmo e, consequentemente, da Directiva relativa aos resíduos, substâncias e objectos que

¹⁰¹ Cfr. artigo 23.º, n.º 3, da Directiva 2008/98/CE.

¹⁰² Cfr. artigo 27.º, n.º 1, da Directiva 2008/98/CE.

¹⁰³ Cfr. considerando 36 e artigo 27.º, n.º 1, parte final, da Directiva 2008/98/CE.

¹⁰⁴ Cfr. artigo 27.º, n.º 3, da Directiva 2008/98/CE.

¹⁰⁵ Cfr. artigo 17.º da Directiva 2008/98/CE.

¹⁰⁶ Cfr. artigo 18.º da Directiva 2008/98/CE.

¹⁰⁷ Cfr. artigo 6.º, n.º 1, alínea d), da Directiva 2008/98/CE.

¹⁰⁸ Cfr. Acórdãos *ARCO Chemie Nederland*, n.º 40, *Palin Granit*, n.º 23, *Shell Nederland*, n.º 38, e *Comissão c. República Checa*, n.º 59.

consubstanciem resíduos e que, por esse facto, representem um risco para a saúde humana e/ou o ambiente.

Nesta sequência, e estando os conceitos de ‘substância’ e ‘objecto’ e de ‘detentor de resíduos’, bem como a expressão ‘desfazer-se’, contidos na definição de ‘resíduo’, a interpretação daqueles deverá, também, ser efectuada de modo extensivo, à luz do objectivo de alcançar um nível elevado de protecção do ambiente e da saúde humana e dos princípios da precaução e da acção preventiva.

2.1.2.1. Os conceitos de ‘substância’ e de ‘objecto’

A legislação em matéria de resíduos não define ‘substância’ ou ‘objecto’, surgindo, unicamente, uma definição de ‘substância’ no âmbito da legislação da UE sobre os produtos químicos, mais concretamente no comumente apelidado de ‘Regulamento REACH’ – Regulamento (CE) n.º 1907/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 18 de Dezembro¹⁰⁹, relativo ao registo, avaliação, autorização e restrição de produtos químicos.

No âmbito e para os efeitos deste Regulamento, entende-se por ‘substância’ “um elemento químico e seus compostos, no estado natural ou obtidos por qualquer processo de fabrico, incluindo qualquer aditivo necessário para preservar a sua estabilidade e qualquer impureza que derive do processo, mas excluindo qualquer solvente que possa ser separado sem afectar a estabilidade da substância nem modificar a sua composição”¹¹⁰.

Esta definição de ‘substância’ está, contudo, especificamente vocacionada para a aplicação do Regulamento REACH e da legislação em matéria de produtos químicos, sendo demasiado estrita para efeitos da qualificação jurídica de uma substância como resíduo e, consequentemente, para a aplicação da legislação em matéria de resíduos.

Com efeito, e não devendo, como já referido, o conceito de ‘resíduos’ ser interpretado restritivamente, o conceito de ‘substância’ contido na definição de ‘resíduos’ não poderá limitar-se aos elementos químicos e respectivos compostos compreendidos na noção de

¹⁰⁹ JO L 136, de 29-05-2007, pp. 3-280, disponível em <http://data.europa.eu/eli/reg/2006/1907/oj>.

¹¹⁰ Cfr. artigo 3.º, n.º 1.

‘substância’ ínsita no Regulamento REACH, excluindo do âmbito daquele primeiro conceito as substâncias de que o detentor se desfaça ou tenha a intenção ou a obrigação de se desfazer, mas não consubstanciem substâncias nos termos e para os efeitos do Regulamento REACH.

Por outro lado, nos termos do próprio Regulamento REACH, e “[p]ara assegurar a exequibilidade e manter os incentivos à reciclagem e valorização de resíduos”¹¹¹, “[o]s resíduos, tal como definidos na Directiva 2006/12/CE [...] não constituem [isto é, não devem ser considerados como]¹¹² substâncias, misturas ou artigos na acepção do artigo 3.º do [identificado] regulamento”¹¹³. O que significa que uma substância que seja juridicamente qualificada como resíduo não deverá ser considerada como uma substância para efeitos da aplicação do Regulamento REACH, sendo este aplicável, unicamente, e a título residual, às substâncias que não consubstanciem resíduos nos termos, presentemente, da Directiva 2008/98/CE e que, simultaneamente, integrem o conceito de ‘substância’ previsto no Regulamento REACH.

Observa-se, assim, que o conceito de ‘substância’ ínsito na definição de ‘resíduos’ e contido na Directiva relativa aos resíduos não corresponde a – por ser muito mais amplo do que – o considerado para efeitos de aplicação do Regulamento REACH.

Acresce que, por um lado, não devendo, como já referido, o conceito de ‘resíduos’ ser interpretado restritivamente, e, por outro, atendendo à amplitude das listagens exemplificativas de resíduos e de categorias de resíduos constantes, actualmente, da LER, os termos ‘substância’ e ‘objecto’ incluídos na definição daquele conceito deverão ser compreendidos em termos, igualmente, amplos, como conceitos autónomos em matéria de resíduos¹¹⁴, e considerando, ademais, a inexistência, neste domínio, de uma definição legal destes termos, afigura-se necessário recorrer ao sentido comum dos mesmos – de

¹¹¹ Cfr. considerando 11.

¹¹² Cfr. considerando 11 do Regulamento REACH.

¹¹³ Cfr. artigo 2.º, n.º 2, do Regulamento REACH, na redacção introduzida pelo Regulamento (CE) n.º 1272/2008 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de Dezembro de 2008 – JO L 353, de 31-12-2008, pp. 1-1355, disponível em <http://data.europa.eu/eli/reg/2008/1272/oj>.

¹¹⁴ A propósito da concretização dos termos ‘substância’ e ‘objecto’ constantes da definição de ‘resíduo’, a COMISSÃO EUROPEIA, afirmou que “[t]he terms ‘substance’ and ‘object’ are not to be understood in the sense of EU chemicals legislation, but as autonomous terms of waste legislation which are to be read broadly” – cfr. **Guidance on the interpretation...**, p. 9.

“qualquer espécie de matéria”¹¹⁵ e de “coisa material”¹¹⁶, respectivamente – para a compreensão do sentido jurídico com que são utilizados nesta matéria.

Desta forma, qualquer objecto ou substância poderá ser um resíduo, contanto se trate de um objecto (coisa material) ou substância (qualquer espécie de matéria) de que o respectivo detentor se desfaça ou tenha a intenção ou a obrigação de se desfazer. E, neste domínio, a substância, no sentido de qualquer espécie de matéria, será, primeiramente, qualificável como resíduo ou não-resíduo¹¹⁷, e apenas se qualificável como não-resíduo poderá ser reconduzida ao conceito de ‘substância’ nos termos e para os efeitos da aplicação do Regulamento REACH.

A qualificação de um objecto ou substância como resíduo dependerá, pois, e unicamente, do comportamento do detentor do mesmo e do significado da expressão ‘desfazer-se’, pelo que importa analisar o conceito de ‘detentor de resíduos’ e aquela expressão para efeitos de circunscrição dos objectos e substâncias que podem ser considerados resíduos.

2.1.2.2. O conceito de ‘detentor de resíduos’

Nos termos e para os efeitos do disposto no RGGR, é considerado ‘detentor’ de resíduos “a pessoa singular ou colectiva que tenha resíduos, pelo menos, na sua simples detenção, nos termos da legislação civil”¹¹⁸.

A simples detenção, também chamada de ‘posse precária’, vem indirectamente definida no artigo 1253.º do Código Civil, através da enumeração dos sujeitos havidos como detentores ou possuidores precários.

O detentor ou possuidor precário é aquele que, “tendo embora o *corpus* da posse, a detenção, não exerce [esse] poder de facto com o *animus* de exercer o direito real

¹¹⁵ Cfr. ‘*substância*’, entrada 1, in **Dicionário Infopédia da Língua Portuguesa** [em linha], Porto Editora, 2003-2019, disponível em <https://www.infopedia.pt/dicionarios/lingua-portuguesa/subst%C3%A2ncia>.

¹¹⁶ Cfr. ‘*objeto*’, entrada 1, in **Dicionário Infopédia da Língua Portuguesa** [em linha], Porto Editora, 2003-2019, disponível em <https://www.infopedia.pt/dicionarios/lingua-portuguesa/objeto>.

¹¹⁷ Cfr. COMISSÃO EUROPEIA, **Guidance on the interpretation...**, p. 9.

¹¹⁸ Cfr. artigo 3.º, alínea l).

correspondente (com *animus possidendi*)”¹¹⁹. A simples detenção, ou posse precária, corresponde, assim, à posse – que reúne o *corpus*, isto é, a actuação de facto correspondente ao exercício do direito (elemento objectivo ou material da posse), e o *animus possidendi*, ou seja, a intenção de exercer, como titular, um direito sobre a coisa (elemento subjectivo, intelectual ou volitivo da posse) –, mas sem o *animus* que esta pressupõe¹²⁰.

Acresce que o detentor ou possuidor precário, para sê-lo, terá, também, de exercer o controlo material sobre a coisa de forma voluntária e de ter consciência da sua qualidade de detentor¹²¹. Pelo que, para a qualificação jurídica de um sujeito como detentor de resíduos, no ordenamento português, é, no mínimo, necessário que tal sujeito tenha, sobre a substância ou objecto em causa, o domínio ou controlo de facto correspondente ao exercício de um direito, e que esse controlo seja consciente, voluntário.

No entanto, a definição de ‘detentor de resíduos’ constante do RGGR não abrange, apenas, o simples detentor ou possuidor precário de resíduos, uma vez que reconduz o detentor de resíduos à pessoa singular ou colectiva que tenha resíduos, “pelo menos”, na sua simples detenção, nos termos da legislação civil. E, sendo a simples detenção ou posse precária a forma mais lassa de exercício de um poder de controlo sobre uma coisa – por corresponder, unicamente, ao controlo material sem a intenção de exercer, sobre a coisa, um direito, como titular –, deve considerar-se, igualmente, compreendida na noção de ‘detentor de resíduos’ qualquer pessoa que tenha um poder ou controlo mais intenso sobre os resíduos, seja por via da posse propriamente dita, seja, e por maioria de razão, com fundamento em qualquer título ou direito, como no caso do proprietário.

No domínio da Directiva 2008/98/CE, o conceito de ‘detentor de resíduos’ surge definido como “o produtor dos resíduos ou a pessoa singular ou colectiva que tem os resíduos na sua posse”¹²². Este conceito tem, assim, no âmbito comunitário, e tal como no

¹¹⁹ Cfr. PIRES DE LIMA e ANTUNES VARELA, **Código Civil Anotado**, Vol. III, 2.^a ed. revista e actualizada (reimpressão), Coimbra Editora, 1987, pp. 8 e 9.

¹²⁰ Cfr. PIRES DE LIMA e ANTUNES VARELA, **Código Civil...**, pp. 5 e 9, designadamente, na parte em que sintetizam que “as três alíneas [do artigo 1253.º do Código Civil] se referem mais a aspectos do mesmo fenómeno – falta do *animus possidendi* – do que a situações típicas distintas”.

¹²¹ Cfr. ANTÓNIO MENEZES CORDEIRO, **A Posse: Perspectivas Dogmáticas Actuais**, 3.^a ed. actualizada, Almedina, 2000, p. 52.

¹²² Cfr. artigo 3.º, n.º 6.

ordenamento português, um campo de aplicação muito mais lato do que o conceito de ‘proprietário’, uma vez que abarca qualquer mero possuidor dos resíduos que deles se desfaça ou tenha a intenção ou a obrigação de deles se desfazer¹²³. E parece, à partida, ser ainda mais amplo do que o conceito de ‘detentor de resíduos’ constante do RGGR, na medida em que refere incluir no seu âmbito, também, e ao contrário do que sucede neste último diploma, o produtor dos resíduos.

Tendo em vista a densificação do conceito de ‘detentor de resíduos’ no domínio comunitário, importa, por isso, analisar os conceitos de ‘possuidor de resíduos’ e de ‘produtor de resíduos’ tal como definidos na Directiva 2008/98/CEE.

A Directiva 2008/98/CE e, em geral, a legislação comunitária não contém uma definição de ‘posse’.

JULIANE KOKOTT, enquanto Advogada-Geral no TJUE, e no âmbito do caso *Paul Van de Walle*, referiu que, “[de] acordo com o significado usual da palavra, a posse corresponde à detenção efectiva de uma coisa, não pressupondo, porém, a propriedade ou um poder de disposição legal da mesma”¹²⁴. Todavia, concluiu, no referido processo, pela não-aplicação deste significado comum de ‘posse’ para efeitos de interpretação do conceito de ‘detentor de resíduos’, com a seguinte argumentação: “[no] entanto, apenas se [podem] cumprir as obrigações impostas pelo artigo 8.º da directiva-quadro¹²⁵] [correspondente, actualmente, ao artigo 15.º da Directiva 2008/98/CE, sobre a responsabilidade pela gestão de resíduos,] se, além de deter efectivamente os resíduos, também se tiver o direito de proceder à sua eliminação. [E, consequentemente, na] acepção do artigo 1.º, n.º 1, alínea c), da directiva-quadro [actual artigo 3.º, n.º 6, da Directiva 2008/98/CE, que contém a definição de ‘detentor de resíduos’], a posse também deve incluir, a par da detenção

¹²³ “(...) the concept of ‘holder’ appears to be much broader than that of ‘owner’ because it covers all persons likely to get rid of waste” – cfr. NICOLAS DE SADELEER, “**Liability for Oil Pollution Damage versus Liability for Waste Management: The Polluter Pays Principle at the Rescue of the Victims: Case C-188/07, Commune de Mesquer v Total France SA [2008] 3 CMLR 16, [2009] Env LR 9**”, in *Journal of Environmental Law*, Vol. 21, N.º 2, 2009, pp. 299-307, disponível em <https://doi.org/10.1093/jel/eqp016>, p. 304.

¹²⁴ Cfr. Conclusões apresentadas em 29 de Janeiro de 2004, no processo *Paul Van de Walle*, disponíveis em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:62003CC0001>, n.º 56.

¹²⁵ Directiva 75/442/CEE, com as alterações introduzidas pela Directiva 91/156/CEE.

efectiva (directa ou indirecta), um poder de disposição legal do resíduo, indo, portanto, além do sentido estrito do termo”¹²⁶.

Ora, em primeiro lugar, deve observar-se que o sentido estrito do termo ‘posse’ é aquele por cuja aplicação a Advogada-Geral concluiu, e não o sentido comum, primeiramente apresentado, dado que é aquele que, ao exigir que a posse, para efeitos de preenchimento do conceito de ‘detentor de resíduos’, inclua, para além da detenção efectiva, um poder de disposição legal dos resíduos correspondente ao direito de proceder à eliminação dos mesmos, tem um campo de aplicação mais restrito, excluindo, do seu âmbito, naturalmente, quem tenha o controlo efectivo sobre os resíduos mas não um direito, nos termos do Direito Privado, de proceder à eliminação dos mesmos.

Em segundo lugar, discorda-se da conclusão segundo a qual o cumprimento das obrigações decorrentes, actualmente, do artigo 15.º da Directiva 2008/98/CE pressupõe, para além do controlo efectivo dos resíduos, um direito de proceder à eliminação dos mesmos. Isto, porque, do n.º 1 do artigo 15.º da Directiva 2008/98/CE, resulta, em síntese, que os Estados-Membros devem assegurar que qualquer detentor de resíduos proceda ao tratamento dos resíduos ou confie esse tratamento a uma entidade competente para o efeito, bem como que esse tratamento seja efectuado nos termos dos artigos 4.º e 13.º da referida Directiva, ou seja, no respeito pelo princípio geral da hierarquia dos resíduos e do objectivo de protecção da saúde humana e do ambiente, e, sendo estes princípio e objectivo “o corolário da proibição de abandono, descarga e eliminação não[-]controlada de resíduos”¹²⁷, a aplicação do conceito restrito de ‘posse’ defendido por JULIANE KOKOTT levaria à exclusão, do âmbito do conceito de ‘detentor de resíduos’, de quem, tendo o controlo efectivo, mas não um “poder de disposição legal” sobre os resíduos, por exemplo, os abandonasse, descarregasse ou eliminasse de forma não-controlada, e, consequentemente, poria em causa os objectivos e a eficácia da Directiva.

Por último, cumpre frisar que, se, no referido caso *Paul Van de Walle*, o TJUE qualificou como possuidor dos resíduos – os hidrocarbonetos adquiridos por uma estação de serviço e acidentalmente derramados no solo e nas águas subterrâneas em virtude de uma fuga dos mesmos das instalações de armazenamento da proprietária – o gerente da estação de

¹²⁶ Cfr. Conclusões apresentadas no processo *Paul Van de Walle*, n.º 56.

¹²⁷ Cfr. Acórdão *Paul Van de Walle*, n.º 56.

serviço¹²⁸, ou seja, quem, para além do controlo efectivo, detinha um poder legal de disposição sobre os mesmos¹²⁹, já no caso *Commune de Mesquer*, aquele Tribunal não deixou de qualificar como possuidor dos resíduos – hidrocarbonetos acidentalmente derramados no mar na sequência do naufrágio do petroleiro *Erika* – o proprietário do navio que os transportava¹³⁰ e que apenas tinha o controlo material, sem qualquer poder legal de disposição, sobre os mesmos, pelo que se verifica que o Tribunal, embora não se tendo pronunciado expressamente sobre o conceito de ‘posse’, também não adoptou o conceito estrito defendido pela Advogada-Geral no caso *Paul Van de Walle*.

Em face do exposto, resta concluir que o conceito de ‘posse’ constante do de ‘detentor de resíduos’ definido na Directiva 2008/98/CE deve ser interpretado como correspondendo ao seu sentido comum, tal como descrito por JULIANE KOKOTT, de “detenção efectiva de uma coisa, não pressupondo [...] a propriedade ou um poder de disposição legal da mesma”, e, consequentemente, deve ser qualificado como ‘possuidor de resíduos’ a pessoa, singular ou colectiva, que, tendo o controlo material sobre os objectos ou substâncias, deles se desfaz ou tem a intenção ou a obrigação de se desfazer.

Quanto ao conceito de ‘produtor dos resíduos’, comece-se por referir que, no âmbito e para os efeitos da Directiva 2008/98/CE, considera-se ‘produtor de resíduos’ “qualquer pessoa cuja actividade produza resíduos (produtor inicial dos resíduos) ou qualquer pessoa que efectue operações de pré-processamento, de mistura ou outras, que conduzam a uma alteração da natureza ou da composição desses resíduos”¹³¹ (novo produtor dos resíduos).

Ora, a interpretação deste conceito afigura-se de alguma complexidade, dados, não só o carácter tautológico do mesmo – designadamente, em virtude de ser definido por referência ao conceito de ‘resíduo’, o qual é, por sua vez, definido por referência ao de ‘detentor de resíduos’ e, nessa sequência, ao de ‘produtor de resíduos’ –, como, também, a formulação da sua definição.

¹²⁸ Cfr. Acórdão *Paul Van de Walle*, n.º 59.

¹²⁹ Note-se, em todo o caso, que o Tribunal não fez, expressamente, depender o reconhecimento da posse da verificação da existência de tal poder legal de disposição sobre os resíduos.

¹³⁰ Cfr. Acórdão *Commune de Mesquer*, n.º 73.

¹³¹ Cfr. artigo 3.º, n.º 5.

Na primeira parte da definição de ‘produtor de resíduos’, faz-se corresponder o mesmo a qualquer pessoa cuja actividade produza resíduos (produtor inicial dos resíduos). E, a partir daqui, pode, desde logo, observar-se que esta primeira parte da definição faz derivar o conceito de ‘produtor de resíduos’ do exercício da actividade do mesmo, mas, simultaneamente, coloca a questão de saber se tal conceito se refere: (i) a “qualquer pessoa cuja actividade produz [quaisquer substâncias ou objectos de que o detentor se desfaz ou tem intenção ou obrigação de se desfazer]”, parecendo, assim, aproximar o conceito de ‘produtor de resíduos’ do de ‘produtor do produto’ gerador dos resíduos¹³²; ou (ii) a qualquer pessoa que, no âmbito da sua actividade, “produz resíduos”, no sentido, não de que produz os produtos de que, futuramente, alguém se desfará ou terá a intenção ou a obrigação de se desfazer, mas de que, ela própria, se desfaz ou tem a intenção ou a obrigação de se desfazer de substâncias ou objectos.

Quanto a nós, não só o primeiro sentido indicado ((i)) será de afastar de imediato, como apenas o segundo ((ii)) poderá ser acolhido, tendo em conta que: em primeiro lugar, não se encontram razões para o legislador não ter feito directa referência ao ‘produtor do produto gerador de resíduos’, caso fosse essa a sua intenção; em segundo lugar, não faria sentido recorrer ao conceito de ‘produtor do produto’ para efeitos da qualificação de um objecto ou substância como resíduo, quando a qualificação desse objecto ou substância como produto afasta, necessariamente, a aplicação do conceito de ‘resíduo’; e, em terceiro lugar, os termos nos quais está construída a definição de ‘produtor de resíduos’ – integrando, na primeira parte da definição, o designado ‘produtor inicial de resíduos’, que, no âmbito da sua actividade, determina a aquisição originária da natureza de resíduo por um objecto ou substância, e colocando-o a par do ‘novo produtor de resíduos’ descrito na segunda parte, que o é em virtude de efectuar, sobre objectos ou substâncias já previamente qualificados como resíduos, qualquer operação que conduza à alteração da natureza ou da composição dos mesmos –, acaba por acentuar que o conceito de ‘produtor de resíduos’ está intimamente ligado à aquisição originária da natureza de resíduo ou a uma alteração da natureza ou da composição de um resíduo já previamente qualificado como tal, e não ao desenvolvimento, ao fabrico, à transformação, ao tratamento, à venda ou à importação de produtos.

¹³² Cfr. artigo 8.º, n.º 1, primeiro parágrafo, segunda parte, da Directiva 2008/98/CE.

Este último argumento é, também, apoiado pelo conceito legal de ‘prevenção de resíduos’, que se traduz na adopção de medidas antes da produção inicial de resíduos¹³³.

Ademais, algumas conclusões do TJUE apoiam este entendimento, na medida em que colocam a tónica da primeira parte do conceito de ‘produtor de resíduos’ em, para além do exercício da actividade do sujeito, a “passagem” das substâncias ou objectos em causa “a resíduos”:

JULIANE KOKOTT, no âmbito do caso *Paul Van de Walle*, observou que “[o] conceito de produtor de resíduos está intimamente ligado à causa que está na origem da qualificação como resíduo”, e concluiu que, por isso, “[a produtora dos hidrocarbonetos derramados no solo e nas águas subterrâneas] não [poderia] ser considerada produtora de resíduos [uma vez que os hidrocarbonetos que produziu] não passaram a resíduos devido à [sua] actividade produtiva, mas [devido a um acidente que ocorreu] apenas após o [...] armazenamento [dos hidrocarbonetos] em instalações defeituosas”, devendo, antes, ser considerado produtor de resíduos, “em princípio, aquele que explorava a estação de serviço quando se deu a fuga dos hidrocarbonetos”¹³⁴.

O TJUE concordou com a Advogada-Geral, tendo concluído que o gerente da estação de serviço era o produtor dos resíduos, em virtude de os ter armazenados, “para as necessidades da sua actividade”, quando os mesmos passaram a constituir resíduos¹³⁵.

É certo que o TJUE considerou, no caso *Paul Van de Walle*, que também a sociedade petrolífera produtora dos hidrocarbonetos (produto) poderia ser qualificada como produtora dos resíduos, para efeitos de imputação, à mesma, da responsabilidade financeira pelos custos da gestão dos resíduos, em conformidade com o princípio do poluidor-pagador. Todavia, essa possibilidade estava dependente da sua eventual “contribuição” para a produção dos resíduos – o que, concretamente, poderia constatar-se “se a fuga [dos hidrocarbonetos] nas instalações de armazenagem da estação de serviço [...] [fosse] imputável à actuação [daquela] empresa”¹³⁶, nomeadamente, por violação de

¹³³ Cfr. artigos 3.º, alínea x), do RGGR, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei 73/2011, e 3.º, n.º 12, da Directiva 2008/98/CE.

¹³⁴ Cfr. Conclusões apresentadas no processo *Paul Van de Walle*, n.ºs 52 e 53.

¹³⁵ Cfr. Acórdão *Paul Van de Walle*, n.º 59.

¹³⁶ Cfr. Acórdão *Paul Van de Walle*, n.º 61.

obrigações contratuais ou outros comportamentos susceptíveis de implicar a sua responsabilidade¹³⁷ – e não inerente à sua qualidade de produtora dos hidrocarbonetos.

É, assim, considerado ‘produtor inicial dos resíduos’, nos termos da legislação comunitária, qualquer pessoa que, por força e no domínio do exercício da sua actividade, determina a aquisição do estatuto de resíduo por um objecto ou substância, seja por dele se desfazer ou ter a intenção ou a obrigação de se desfazer, seja por contribuir para que o seu possuidor dele se desfaça ou tenha a intenção ou a obrigação de se desfazer.

Já nos termos da segunda parte da definição de ‘produtor de resíduos’, referente ao ‘novo produtor dos resíduos’, este conceito abrange, igualmente, qualquer pessoa que efectue operações de pré-processamento, de mistura ou outras que conduzam a uma alteração da natureza ou da composição desses resíduos.

No âmbito da Directiva 2008/98/CE, são apontados como exemplos de operações de pré-processamento diversas operações de valorização e de eliminação de resíduos, como o controlo, a limpeza, e a reparação¹³⁸, e a triagem, a trituração, a compactação, a peletização, a secagem, o acondicionamento, a separação, a desintegração a seco, o desmantelamento, a fragmentação, a reembalagem e a mistura¹³⁹. Para efeitos da densificação do conceito de ‘produtor de resíduos’, apenas poderão relevar, contudo, as operações de pré-processamento que conduzam a uma alteração da natureza ou da composição de resíduos, estando, por isso, excluídas aquelas que não conduzam à alteração da natureza ou da composição dos objectos ou substâncias em causa, as que sejam efectuadas sobre objectos ou substâncias que não sejam qualificados ou qualificáveis como resíduo, e aquelas de que resultem objectos ou substâncias que, em virtude das operações em causa, deixem de ser qualificados como tal.

De outra parte, a operação de mistura é, também, apontada, naquele diploma comunitário, como uma operação de eliminação ou de valorização de resíduos¹⁴⁰.

¹³⁷ Cfr. Acórdão *Paul Van de Walle*, n.º 60.

¹³⁸ Cfr. artigo 3.º, n.º 16.

¹³⁹ Cfr. nota ao ponto D 13 do Anexo I e nota de rodapé 12 ao ponto R 12 do Anexo II.

¹⁴⁰ Cfr. ponto D 13 do Anexo I e nota ao ponto R 12 do Anexo II.

As operações de pré-processamento e de mistura são, assim, operações de tratamento (eliminação ou valorização) de resíduos.

Quanto às “outras” operações que, por conduzirem a uma alteração da natureza ou da composição de resíduos, qualificam o respectivo operador como produtor de resíduos, crê-se que, apesar de, na definição de ‘produtor de resíduos’, se encontrarem a par das de pré-processamento e de mistura – que são, como já referido, operações de tratamento de resíduos –, não deverão ser entendidas como estando limitadas às operações de tratamento de resíduos, pois que estas se circunscrevem às operações de valorização e de eliminação de resíduos, e aquelas podem ocorrer, inclusivamente, a montante destas – por exemplo, na fase da recolha ou do transporte¹⁴¹, contanto que incidam sobre resíduos e delas resultem resíduos com uma natureza ou composição distintas.

Desta feita, o conceito de ‘novo produtor de resíduos’ definido na Directiva 2008/98/CE abrange qualquer pessoa que efectue quaisquer operações sobre objectos ou substâncias já qualificados como resíduos e das quais resultem resíduos com uma natureza ou composição distintas.

No domínio do RGGR, o conceito de ‘produtor de resíduos’ é definido nos mesmos termos que na Directiva 2008/98/CE¹⁴². Todavia, naquele diploma, o produtor de resíduos não está, e contrariamente ao que sucede na Directiva, expressamente abrangido na definição de ‘detentor de resíduos’, pelo que, num primeiro momento, este conceito parece ter, no RGGR, um âmbito mais estrito do que ao nível comunitário.

É certo, que a não-consideração, ao nível nacional, do produtor de resíduos como detentor dos mesmos não afasta a responsabilização, a título primário, do produtor inicial dos resíduos pela gestão e respectivos custos¹⁴³, sendo a responsabilização do detentor efectuada, aqui, e em todo o caso, a título subsidiário, ante a impossibilidade de determinação do produtor dos resíduos¹⁴⁴.

¹⁴¹ Veja-se o caso *Shell Nederland*, no qual estava em causa a qualificação, ou não, como resíduo de um carregamento de gasóleo misturado com outra substância, sendo que a mistura ocorreu aquando da injeção do gasóleo nos tanques do navio-cisterna que iria efectuar o transporte e que continham resíduos de éter metil-t-bufílico – cfr. Acórdão *Shell Nederland*, n.º 21.

¹⁴² Cfr. artigo 3.º, alínea z), na redacção introduzida pelo Decreto-Lei 73/2011.

¹⁴³ Cfr. artigo 5.º, n.º 1, do RGGR, na redacção introduzida pelo Decreto-Lei 73/2011.

¹⁴⁴ Cfr. artigo 5.º, n.º 3, do RGGR, na redacção introduzida pelo Decreto-Lei 73/2011.

Contudo, se se considerar que o legislador português limitou excessivamente o campo de aplicação do conceito de ‘detentor de resíduos’, terá de concluir-se que também restringiu o conceito de ‘resíduos’, excluindo, do âmbito deste, os produtores de resíduos que não sejam, simultaneamente, possuidores das substâncias ou objectos em causa. E, se, por norma, o produtor dos resíduos é quem os produz desfazendo-se das substâncias ou dos objectos enquanto os tem na sua posse¹⁴⁵ – sendo, por isso, e em todo o caso, considerado detentor de resíduos, por possuí-los e por produzi-los –, a verdade é que nem sempre o produtor dos resíduos tem a posse dos mesmos, podendo suceder, por exemplo, que um objecto ou substância esteja na posse de uma pessoa que dele não se desfaz nem tem a intenção ou a obrigação de desfazer-se (suponha-se, o transportador de um objecto ou substância), mas consubstancie um resíduo em virtude de outra pessoa que não o tem na sua posse pretender ou ter a obrigação de dele se desfazer (diga-se, a título ilustrativo, o produtor do objecto ou substância), e, nesse caso, aquela primeira pessoa não é considerada produtora de resíduos, mas, sim, detentora de resíduos, em decorrência da sua posse, ao passo que a segunda é considerada detentora de resíduos por ser produtora e apesar de não ter a posse dos mesmos.

Acontece que o conceito de ‘detentor de resíduos’ constante do RGGR, tem, como já referido, um alcance tão lato que abrange, não só o simples possuidor dos objectos ou substâncias, como, também, qualquer pessoa que tenha um poder ou controlo mais intenso do que o correspondente à simples detenção ou posse precária sobre os objectos ou substâncias, abrangendo, inclusivamente, quem, embora não tendo a posse, tenha um qualquer título ou direito sobre os objectos ou substâncias, e, no âmbito dos poderes de que disponha em virtude desse título ou direito, tenha a intenção ou a obrigação de deles se desfazer. E, assim sendo, entende-se que o conceito de ‘detentor de resíduos’ plasmado no RGGR não restringe o de ‘resíduos’, nem coloca, portanto, em causa a prossecução, por aquele Regime, do objectivo de protecção elevada da saúde humana e do ambiente.

¹⁴⁵ Cfr. JULIANE KOKOTT, Conclusões apresentadas no processo *Commune de Mesquer*, n.º 121.

2.1.2.3. O significado da expressão ‘desfazer-se’

Apesar da centralidade da expressão ‘desfazer-se’ para efeitos da qualificação de um objecto ou substância como resíduo, e, consequentemente, da aplicação da legislação em matéria de resíduos, esta legislação não contém qualquer definição da mesma, nem aponta quaisquer critérios para a sua interpretação.

Na falta de uma definição ou de critérios que auxiliem na concretização da expressão ‘desfazer-se’, afigura-se de alguma complexidade a sua interpretação e, designadamente, a densificação do acto, da intenção e da obrigação do detentor de desfazer-se de um objecto ou substância, e, consequentemente, do conceito de ‘resíduo’.

Sobretudo por isso, o TJUE tem sido, por várias vezes, chamado a interpretar o conceito de ‘resíduo’, e, nessa sequência, traçado algumas conclusões, designadamente, quanto ao que entende, ou não, integrar a expressão ‘desfazer-se’.

A propósito desta expressão, o TJUE, nos casos *Inter-Environnement Wallonie* e *ARCO Chemie Nederland*, teve a oportunidade de frisar que a mesma engloba a eliminação e o aproveitamento de um objecto ou substância¹⁴⁶, embora estas operações não sejam as únicas formas de o detentor se desfazer dos objectos ou substâncias¹⁴⁷.

Por outro lado, mais realçou o TJUE, nos casos *Inter-Environnement Wallonie*, *ARCO Chemie Nederland*, *Palin Granit* e *Antonio Niselli*, que a sujeição de um objecto ou substância a uma operação de eliminação ou valorização de resíduos “não permite concluir que alguém dela se desfaz e, portanto, considerar essa substância como resíduo”, podendo, apenas, e consoante o caso concreto, consubstanciar um indício daquele acto¹⁴⁸: “o facto de[, nos anexos da Directiva relativa aos resíduos,] serem descritos métodos de eliminação ou de aproveitamento dos resíduos não tem como consequência necessária que qualquer substância tratada segundo um desses métodos deva ser considerada um resíduo. Efectivamente, se é certo que as descrições de certos métodos fazem referência expressa a resíduos, outras são formuladas em termos mais abstractos, de modo que

¹⁴⁶ Cfr. Acórdãos *Inter-Environnement Wallonie*, n.º 27, e *ARCO Chemie Nederland*, n.º 47.

¹⁴⁷ Com efeito, a expressão engloba, “designadamente”, a eliminação e o aproveitamento de uma substância ou de um objecto – cfr. Acórdão *ARCO Chemie Nederland*, n.º 47.

¹⁴⁸ Cfr. Acórdãos *Inter-Environnement Wallonie*, n.º 27, *ARCO Chemie Nederland*, n.ºs 47 e 49 a 51, *Palin Granit*, n.º 27, e *Antonio Niselli*, n.º 37.

podem ser aplicadas a matérias-primas que não são resíduos. Assim, a categoria R 9 do anexo II B [da Directiva 75/442/CEE, com as alterações introduzidas pela Directiva 91/156/CEE, e descrita, actualmente, no ponto R 1 do anexo II da Directiva 2008/98/CE,] intitulada «[utilização] principal como combustível ou outro meio de produção de energia»[,] pode aplicar-se ao gasóleo de aquecimento, ao gás ou ao querosene, ao passo que a categoria R 10, [correspondente, de certa forma, ao actual ponto R 10 do anexo II da Directiva 2008/98/CE, que descreve o “[tratamento] do solo para benefício agrícola ou melhoramento ambiental”,] intitulada «[espalhamento] no solo em benefício da agricultura ou da ecologia» pode aplicar-se ao adubo artificial”¹⁴⁹.

Acresce que, também no caso *Antonio Niselli*, o Tribunal observou que o detentor de um objecto ou substância pode desfazer-se do mesmo “por simples abandono”: “(...) se a interpretação [...] fosse aplicada no sentido de que uma substância ou objecto de que alguém se desfaz de um modo diferente dos mencionados nos anexos II A e II B da Directiva 75/442/CEE, com as alterações introduzidas pela Directiva 91/156/CEE] não constitui um resíduo, restringiria[,] também[,] o conceito de ‘resíduo’ [...]. [De acordo com essa interpretação], uma substância ou objecto não[-]sujeito a uma obrigação de eliminação ou de valorização e cujo detentor deles se desfaz por simples abandono, sem os sujeitar a uma dessas operações, não seria qualificado como resíduo [...]”¹⁵⁰.

Ademais, no caso *Comissão c. Espanha*, o TJUE considerou que a utilização, como fertilizante agrícola, do chorume produzido na exploração pecuária em causa nos autos não consubstanciava um acto de desfazer-se do referido chorume, na medida em que o mesmo “[era] utilizado como fertilizante agrícola e [...] disperso[,] com essa finalidade[,] em terrenos bem identificados”, para além de que “[era] armazenado numa fossa até [serem] efectuadas as operações de dispersão”¹⁵¹. Para a fundamentação deste entendimento, o Tribunal realçou, essencialmente, o seguinte: por um lado, estava em causa uma substância que, embora resultasse de um processo produtivo não-destinado a produzi-lo, constituía um subproduto do qual a empresa não pretendia desfazer-se, e que, além disso, era efectivamente utilizado, sem qualquer operação de transformação prévia,

¹⁴⁹ Cfr. Acórdão *ARCO Chemie Nederland*, n.ºs 49 e 50.

¹⁵⁰ Cfr. Acórdão *Antonio Niselli*, n.º 38.

¹⁵¹ Cfr. n.º 94.

e na continuidade do processo de produção¹⁵²; e, por outro lado, a utilização do chorume no solo constituía “uma prática legal de dispersão em terrenos bem identificados” e a armazenagem da substância limitava-se às necessidades dessas operações de dispersão¹⁵³.

Já no caso *Palin Granit*, o TJUE concluiu que o armazenamento da pedra residual libertada no processo de extracção de pedra, no local da produção, por tempo indeterminado, a aguardar uma eventual utilização, constituía um acto de desfazer-se da substância, dado que a sua reutilização, discutida no processo, não era certa, nem fortemente provável, mas meramente eventual: “(...) um objecto, um material ou uma matéria-prima que resultam de um processo de fabrico [ou] de extracção que não são destinados essencialmente a produzi-lo podem constituir[,] não um resíduo, mas um subproduto, do qual a empresa não deseja «[desfazer-se]» [...], mas que tem a intenção de explorar ou comercializar em condições vantajosas para ela, num processo posterior, sem qualquer operação de transformação prévia. Tal análise não seria contrária aos objectivos da Directiva 75/442[/CEE]. Com efeito, não há qualquer justificação para sujeitar às disposições desta [Directiva], que se destinam a prever a eliminação e valorização dos resíduos, bens, materiais ou matérias-primas que têm economicamente o valor de produtos, independentemente de qualquer transformação, e que, por si mesmos, estão sujeitos à legislação aplicável a estes produtos. Todavia, tendo em conta a obrigação de interpretar de forma ampla o conceito de resíduo para limitar os inconvenientes ou prejuízos inerentes à sua natureza, [...] deve circunscrever-se esta argumentação relativa aos subprodutos às situações em que a reutilização de um bem, de um material ou de uma matéria-prima não seja meramente eventual, mas certa, sem transformação prévia, e na continuidade do processo de produção. [...] Se, para além da simples possibilidade de reutilizar [a] substância, existir um benefício económico para o detentor em fazê-lo, a probabilidade de tal reutilização é forte. Em tal hipótese, a substância em questão não pode ser analisada como um incómodo de que o detentor procura «[desfazer-se]», mas como um autêntico produto”¹⁵⁴.

Da mesma forma, no caso *AvestaPolarit Chrome*, o TJUE considerou que a acumulação, por tempo indeterminado, sob a forma de escomboreiras, no local da produção, de pedra e

¹⁵² Cfr. n.º 87.

¹⁵³ Cfr. n.º 89.

¹⁵⁴ Cfr. Acórdão *Palin Granit*, n.ºs 34 a 37 e 39.

areias residuais provenientes de operações de aproveitamento de minério originário da exploração de uma mina, constituía um acto de desfazer-se das mesmas: “(...) esses resíduos não têm utilidade para o processo de produção e não podem ser explorados ou comercializados de outro modo sem serem objecto de operações de transformação prévia. Trata-se, por conseguinte, de resíduos de que o detentor se desfaz. O seu eventual arranjo paisagístico apenas constitui uma forma de os tratar respeitadora do ambiente, mas não uma fase do processo de produção”¹⁵⁵. Ressalvou, no entanto, que a qualificação das mencionadas substâncias como resíduos deveria ser afastada, “se o detentor legalmente as utilizasse] no enchimento necessário das galerias da referida mina e [desse] garantias suficientes quanto à identificação e utilização efectiva das substâncias reservadas para esse efeito”¹⁵⁶.

Em termos semelhantes, no Acórdão *Paul Van de Walle*, o Tribunal entendeu que o derramamento accidental de hidrocarbonetos no solo e nas águas subterrâneas constituiu um acto pelo qual o detentor se desfez daquela substância¹⁵⁷, com base, essencialmente, na premissa de que os hidrocarbonetos derramados consubstanciavam um resíduo de produção – ou seja, “um produto que não se pretendeu produzir como tal com vista à sua utilização ulterior e que o detentor não [poderia] reutilizar sem transformação prévia em condições economicamente vantajosas” –, e que, por isso, deveriam “ser considerados um incómodo de que o detentor ‘se desfaz’”¹⁵⁸.

Tal como no anterior, no caso *Commune de Mesquer*, o TJUE considerou que o derramamento accidental de hidrocarbonetos no mar na sequência de um naufrágio consubstancia um acto de se desfazer dos referidos hidrocarbonetos: “(...) é certo que a exploração ou a comercialização desses hidrocarbonetos, derramados ou emulsionados na água, ou[,] ainda[,] misturados com sedimentos, é muito aleatória e até hipotética. Também é um facto que, mesmo admitindo que seja tecnicamente realizável, essa exploração ou comercialização pressuporia sempre operações de transformação prévias que, longe de serem economicamente vantajosas para o detentor de tais substâncias,

¹⁵⁵ Cfr. Acórdão de 11 de Setembro de 2003, *AvestaPolarit Chrome*, processo C-114/01, disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:62001CJ0114>, n.º 42.

¹⁵⁶ Cfr. n.º 43.

¹⁵⁷ Cfr. n.º 50.

¹⁵⁸ Cfr. n.ºs 46 e 47.

constituíam encargos financeiros significativos. Conclui-se que esses hidrocarbonetos acidentalmente derramados no mar devem ser considerados substâncias que o detentor não tinha intenção de produzir e das quais «se desfaz», mesmo que involuntariamente, por ocasião do seu transporte [...]»¹⁵⁹.

Nestes dois últimos casos, acrescentou, ainda, o Tribunal que o facto de os derramamentos terem sido acidentais, involuntários, não poderia afastar a qualificação dos hidrocarbonetos derramados como resíduos, sob pena de permitir ao seu detentor “[escapar]” às obrigações de descarga e de eliminação controlada dos [mesmos], bem como de suportação dos respectivos custos¹⁶⁰.

Também no caso *Thames Water Utilities*, o TJUE observou que “uma fuga de águas residuais de um sistema colector constitui um facto pelo qual a empresa de tratamento, a detentora dessas águas, «se desfaz» das mesmas”, e, tal como nos Acórdãos *Paul Van de Walle* e *Commune de Mesquer*, notou que “o carácter acidental desse [derramamento] não [permitiria] chegar a uma conclusão diferente”¹⁶¹.

Por fim, no caso *Shell Nederland*, o TJUE concluiu que a mistura acidental de um carregamento de gasóleo com outra substância não se reconduzia a um acto do seu detentor de desfazer-se da referida substância, contanto se comprovasse que o detentor “[tinha] realmente a intenção de recolocar no mercado esse carregamento [...] misturado com outro produto”¹⁶².

Do exposto até aqui, resulta, em síntese, que o TJUE considerou que a expressão ‘desfazer-se’, não só engloba operações de eliminação e de valorização, como abrange, designadamente, o abandono e, em certas circunstâncias, a utilização, o armazenamento, o derramamento e a mistura de objectos ou substâncias, para além de que, apesar de ser corporizada numa acção, essa acção está, muitas vezes, associada à intenção do detentor dos objectos ou substâncias em causa de os utilizar ou não.

¹⁵⁹ Cfr. n.º 59.

¹⁶⁰ Cfr. Acórdão *Paul Van de Walle*, n.ºs 47 a 49.

¹⁶¹ Cfr. n.ºs 27 e 28.

¹⁶² Cfr. n.º 54.

Concretamente, a eliminação¹⁶³ e a valorização¹⁶⁴ de resíduos consubstanciam operações de tratamento de resíduos¹⁶⁵ e, de modo mais geral, operações de gestão de resíduos¹⁶⁶.

Situando-se estas operações na cadeia da gestão de resíduos, e, consequentemente, incidindo as mesmas sobre objectos ou substâncias já qualificados como resíduos, a questão de saber se o detentor desses objectos ou substâncias deles se desfaz através daquelas operações pode relevar, aqui, num primeiro momento, para efeitos da requalificação dos mesmos como resíduos distintos dos anteriormente existentes. E, neste sentido, se o detentor de substâncias ou objectos qualificados como resíduos os submeter a uma operação de eliminação ou de valorização, poderá estar a desfazer-se dos mesmos, na medida em que, com tal operação, transforme os resíduos existentes em resíduos com características distintas – por exemplo, através de uma operação de mistura, de separação ou de incineração.

Mas acresce que o detentor também poderá estar a desfazer-se dos resíduos existentes, mesmo que, de uma operação de valorização, resulte uma substância ou um objecto com as propriedades e características de um produto, sendo que, na verdade, o resultado da operação não releva de forma definitiva para efeitos da qualificação do objecto ou substância como resíduo¹⁶⁷.

A partir daqui, conclui-se que o acto do detentor de se desfazer de um objecto ou substância através da sujeição do mesmo a uma operação de eliminação ou de valorização de resíduos pode ser reconduzido a um acto pelo qual o resíduo seja transformado num objecto ou substância distinto, deixando de existir com as propriedades e características que tinha até então, e, se se quiser, desaparecendo, enquanto tal, para dar lugar a um novo objecto ou substância, seja este qualificado, ou não, como resíduo.

¹⁶³ Definida nos artigos 3.º, n.º 19, da Directiva 2008/98/CE, e 3.º, alínea m), do RGGR, na redacção introduzida pelo Decreto-Lei 73/2011.

¹⁶⁴ Definida nos artigos 3.º, n.º 15, da Directiva 2008/98/CE, e 3.º, alínea qq), do RGGR, na redacção introduzida pelo Decreto-Lei 73/2011.

¹⁶⁵ Cfr. artigos 3.º, n.º 14, da Directiva 2008/98/CE, e 3.º, alínea oo), do RGGR, na redacção introduzida pelo Decreto-Lei 73/2011.

¹⁶⁶ Cfr. artigos 3.º, n.º 9, da Directiva 2008/98/CE, e 3.º, alínea m), do RGGR, na redacção introduzida pelo Decreto-Lei 73/2011.

¹⁶⁷ Cfr. Acórdão *ARCO Chemie Nederland*, n.º 64.

Mas acresce referir que a expressão ‘desfazer-se’ terá, também, de contemplar as operações de eliminação e de valorização a que sejam sujeitos os objectos ou substâncias, independentemente de qualquer qualificação prévia destes como resíduos. Na verdade, o que releva, aqui, é, e para efeitos da própria qualificação como resíduo, a submissão de um objecto ou substância a uma operação que, materialmente, seja de eliminação ou de valorização como expressão da ausência ou da perda de interesse do seu detentor nesse objecto ou substância¹⁶⁸, e não, necessariamente, enquanto operação inserida na cadeia de gestão de resíduos, sendo que é em virtude dessa ausência ou perda de interesse que se impõe a qualificação do objecto ou substância como resíduo e, consequentemente, a aplicação das disposições da Directiva 2008/98/CE.

Já quanto ao abandono, também referido pelo TJUE como uma das formas possíveis de o detentor se desfazer de um objecto ou substância, cabe notar que o mesmo, definido no RGGR como “a renúncia ao controlo de resíduo sem qualquer beneficiário determinado, impedindo a sua gestão”¹⁶⁹, consiste sempre num acto do detentor de resíduos de deles se desfazer, na medida em que a renúncia ao controlo material dos objectos ou substâncias em causa, por um lado, e sendo, necessariamente, consciente, revela a rejeição de, ou a perda de interesse em, os mesmos por parte do seu detentor, e, por outro, sendo efectuada sem qualquer beneficiário determinado e impedindo a gestão dos objectos ou substâncias, coloca em risco o ambiente e a saúde humana.

De outra parte, a própria utilização de um objecto ou substância pode, também, ser qualificada como um acto de desfazer-se daqueles, quando, desde logo, não seja efectiva, ou, pelo menos, fortemente provável, ou quando, em todo o caso, seja efectuada em termos susceptíveis de causar prejuízos para a saúde humana e/ou o ambiente.

A questão de saber se a utilização do objecto ou substância consiste, ou não, num acto de desfazer-se dos mesmos tem sido colocada, ao TJUE, a respeito dos designados ‘resíduos de produção’, que consistem, como já *supra* referido em transcrição do entendimento daquele Tribunal, em produtos resultantes de um processo produtivo, que o seu produtor

¹⁶⁸ Como refere ALEXANDRA ARAGÃO, “[o]s resíduos são, por definição, coisas destituídas de interesse para quem as produz” – cfr. **O Direito...**, p. 8.

¹⁶⁹ Cfr. artigo 3.º, alínea a).

não pretendeu produzir como tal e não poderá reutilizar sem transformação prévia em condições economicamente vantajosas.

Ora, a circunstância de o produtor não ter pretendido produzi-los como tal e de não poder reutilizá-los sem transformação prévia em condições economicamente vantajosas cria, logo num primeiro momento, uma presunção de que aquele não tem interesse nos mesmos e de que, por isso, deles se desfará. Daí a exigência da efectividade ou, pelo menos, da forte probabilidade da utilização do objecto ou substância para a não-qualificação do mesmo como resíduo, sendo que só aquelas efectividade ou forte probabilidade poderão permitir afastar aquela presunção inicial de que o detentor não tem interesse nos objectos ou substâncias em causa e continuar a garantir a eficácia da Directiva relativa aos resíduos e a protecção elevada da saúde humana e do ambiente.

A forte probabilidade da utilização, não obstante não corresponder ao nível da certeza, não deixa de acautelar aquela eficácia e de proteger aqueles bens, na medida em que tem de ser comprovada tendo em conta os contornos de cada caso concreto e com base num conjunto de factores objectivos que permitam concluir que o detentor dos objectos ou substâncias tem uma intenção real, efectiva, de os utilizar – poderá ser esse o caso quando, da utilização, decorram vantagens económicas para o detentor, a utilização não pressuponha operações prévias de tratamento ou transformação, e esteja previsto um prazo curto ou determinado para a utilização.

No fundo, permite-se, por uma questão de praticabilidade e de razoabilidade, e, bem assim, para não prejudicar o regular funcionamento do mercado interno e, simultaneamente, incentivar o retardamento da produção de um resíduo, afastar aquela presunção inicial de que o produtor não tem interesse no objecto ou substância, e, coerentemente com a forte probabilidade da utilização, sujeitar o objecto ou substância que é tido, pelo produtor, como um produto ou um subproduto, com valor associado e em cuja utilização aquele tem interesse, à disciplina dos produtos e das mercadorias, sem levantar entraves à colocação e à circulação do mesmo no mercado. Mas, simultaneamente, exige-se a prova de que a utilização do produto ou subproduto em causa é, pelo menos, fortemente provável, com o intuito de prevenir que a eficácia da Directiva relativa aos resíduos e a protecção do ambiente e da saúde humana sejam postos em causa.

De forma semelhante, no caso do armazenamento – no sentido de ‘deposição’ – de objectos ou substâncias, e fora os casos em que o armazenamento constitui, ele próprio, uma forma de utilização efectiva dos objectos ou substâncias (como, por exemplo, para efeitos de enchimento de galerias numa exploração de pedra), releva, essencialmente, a forte probabilidade de aqueles virem a ser utilizados, em termos economicamente vantajosos para o seu detentor, num prazo curto ou determinado, e em condições que não coloquem em causa os objectivos e os princípios fundamentais em matéria de resíduos. E, por isso, está-se, aqui, também, perante uma situação em que releva a intenção real do detentor, a qual deverá, igualmente, ser analisada nos termos acabados de expor a propósito da utilização efectiva ou fortemente provável de objectos ou substâncias.

Já quanto ao derramamento de substâncias, verifica-se que o TJUE o tem considerado integrado no conceito de ‘desfazer-se’ – e, conseqüentemente, no de ‘resíduos’ –, em virtude, por um lado, de as substâncias derramadas se misturarem com outras substâncias e de a utilização das primeiras não ser possível sem a sua sujeição a operações de transformação prévia e em condições economicamente vantajosas para o seu detentor – o que faz presumir a perda de interesse deste naquelas substâncias, embora, também aqui, e naturalmente, susceptível de ser afastada mediante a prova de que tal presunção não corresponde à intenção real do detentor –, e, por outro lado, dos prejuízos para o ambiente e a saúde humana que, a partir do caso concreto, se observem decorrer do referido derramamento.

Acresce que a análise destas situações de derramamento não deve debruçar-se sobre a fortuitude da mesma ou a vontade, ou, ainda, o conhecimento ou o desconhecimento do detentor das substâncias relativamente à ocorrência do referido derramamento, sendo que, a menos que se comprove existir uma forte probabilidade de, apesar do derramamento, as substâncias serem utilizadas, se mantém a presunção de que o detentor perdeu o interesse nas mesmas, e essa perda de interesse é independente do facto de o derramamento ter sido accidental ou voluntário, conhecido ou ignorado pelo detentor.

Por último, e a respeito da simples mistura de substâncias, o que sucede é que, tal como no caso do derramamento de substâncias acabado de referir, a mesma, pode ser considerada uma forma de o detentor desfazer-se das mesmas, quando as circunstâncias do caso revelem, no máximo, uma mera probabilidade de as substâncias serem utilizadas

e não se comprove que o detentor tem uma intenção real de utilizá-las, e/ou se considere que a mistura coloca em risco a saúde humana e/ou o ambiente.

A partir da análise destes exemplos, respeitantes a situações em que o detentor dos objectos ou substâncias deles se desfaz ou tem a intenção de se desfazer, e sintetizados da principal jurisprudência do TJUE sobre a matéria, cumpre concluir, desde já, que: em primeiro lugar, a expressão ‘desfazer-se’ está intimamente associada, por um lado, à ausência ou à perda de interesse do detentor do objecto ou substância no mesmo, e, por outro, à necessidade de garantir a protecção da saúde humana e do ambiente; em segundo lugar, podem ser reconduzidos, ao acto de desfazer-se de objectos ou substâncias, tanto actuações propriamente ditas do detentor, como, inclusivamente, factos que sejam, de alguma forma, imputáveis àquele sujeito; e, por último, o acto ou a intenção de desfazer-se de um objecto ou substância podem derivar, simplesmente, da inexistência de uma intenção real de utilizar o objecto ou substância em causa, distinguindo-se aqueles acto e intenção, unicamente, pelo facto de o primeiro consubstanciar uma actuação ou um facto com contornos materiais, já concretizado, ao passo que a segunda consiste num propósito, a concretizar no futuro¹⁷⁰.

Por fim, quanto à obrigação do detentor de desfazer-se de determinados objectos ou substâncias, o TJUE teve, já, também, oportunidade de pronunciar-se em algumas situações, pelo que cabe iniciar a análise deste ponto pela apresentação dos excertos mais relevantes da sua jurisprudência sobre o mesmo:

No caso *Palin Granit*, o Tribunal avançou que “unicamente na hipótese de [a] utilização dos [...] resíduos [como matéria-prima e sem transformação prévia, no processo de produção, para assegurar o enchimento necessário das galerias,] ser proibida, designadamente[,] por razões de segurança ou de protecção do ambiente, e [de] as galerias [deverem] ser fechadas e escoradas através de outro processo, [...] se deverá [...] considerar que o detentor tem o dever de se desfazer desse[s] resíduos e [...] estes constituem resíduos. Fora desta hipótese, se um detentor de uma exploração mineira puder identificar fisicamente os resíduos que serão efectivamente utilizados nas galerias

¹⁷⁰ Nas palavras de ALEXANDRA ARAGÃO, o primeiro corresponde à “situação «histórica», em que o detentor já se desfez da substância ou objecto”, enquanto a segunda se traduz na “situação «psicológica», em que o detentor da substância ou objecto ainda não se desfez da coisa, mas pretende desfazer-se dela” – cfr. **O Direito...**, p. 23.

e fornecer à autoridade competente garantias suficientes dessa utilização, esses resíduos não devem ser considerados resíduos”¹⁷¹.

No caso *Comissão c. Espanha*, observou que “(...) a análise que permite que se considere que, em determinadas situações, um resíduo de produção não é um resíduo[,] mas um subproduto ou uma matéria-prima reutilizável na continuidade do processo de produção, não se pode aplicar aos cadáveres de animais de criação, quando esses animais morram na exploração [pecuária] e não tenham sido abatidos para consumo humano. Com efeito, esses cadáveres não podem, em regra, ser reutilizados para alimentação humana. São considerados[,] pela regulamentação comunitária, [...] «resíduos animais» e, além disso, resíduos incluídos na categoria das «matérias de alto risco», que têm de ser transformados em instalações aprovadas pelos Estados-Membros ou eliminados por incineração ou enterramento. [...] [Essas] matérias podem ser utilizadas para a alimentação de animais que não se destinem a consumo humano, mas apenas ao abrigo de autorizações emitidas pelos Estados-Membros e sob supervisão veterinária das autoridades competentes”¹⁷². Consequentemente, “[os] cadáveres mortos na exploração em causa não podem, de forma alguma, ser utilizados em condições que permitam subtraí-los à definição de ‘resíduos’, na acepção da Directiva 75/442[/CEE]. O detentor desses cadáveres tem efectivamente a obrigação de se desfazer deles, de modo que essas matérias têm de ser consideradas resíduos”¹⁷³.

Em termos semelhantes, no caso *Shell Nederland*, o TJUE concluiu que, “[no] que diz respeito a uma eventual «obrigação de se desfazer» do carregamento [do gásóleo misturado com outra substância], na acepção do artigo 1.º, n.º 1, alínea a), da Directiva 2006/12/CE, há, desde logo, que observar que não existe, *a priori*, nenhuma obrigação absoluta de eliminar este carregamento, [contanto] não consista numa substância proibida ou ilegal ou seja composto por matérias de risco especificadas que o detentor esteja obrigado a eliminar [...]”¹⁷⁴.

¹⁷¹ Cfr. n.ºs 36 a 39.

¹⁷² Cfr. n.ºs 91 e 92.

¹⁷³ Cfr. n.º 93.

¹⁷⁴ Cfr. n.º 43.

Por sua vez, no caso *Paul Van de Walle*, fez notar que “(...) os hidrocarbonetos acidentalmente derramados são [...] considerados resíduos perigosos [...]” e que “[a] mesma qualificação de «resíduo», na acepção da Directiva 75/442[/CEE], impõe-se relativamente ao solo contaminado na sequência do derramamento acidental de hidrocarbonetos. Efectivamente, nesse caso, os hidrocarbonetos não são separáveis das terras que poluíram e só podem ser valorizados ou eliminados se as referidas terras forem igualmente objecto das necessárias operações de descontaminação. Esta interpretação é a única que garante o respeito dos objectivos de protecção dos meios naturais e de proibição do abandono dos resíduos visados pela referida directiva. [...] A qualificação como resíduos, no que respeita às terras poluídas por hidrocarbonetos, depende, por isso, efectivamente, da obrigação que incumbe à pessoa que está na origem do derramamento acidental dessas substâncias de se desfazer das mesmas”¹⁷⁵.

Por último, no caso *ARCO Chemie Nederland*, o TJUE observou que “(...) a utilização de uma substância como os *LUWA-bottoms*^[176] como combustível, em vez de combustível ordinário, é um elemento que pode deixar pensar que o seu utilizador se desfaz desse produto, quer porque o deseja fazer, quer porque a isso é obrigado”, e que “(...) [a] circunstância [de a substância ser um resíduo para o qual nenhuma outra utilização além da eliminação poder ser encarada] deixa supor que o detentor da substância apenas a adquiriu com o objectivo de dela se desfazer, quer porque o deseja fazer, quer porque a isso é obrigado, por exemplo em razão de um acordo com o produtor da substância ou com outro detentor”¹⁷⁷.

Ora, destes excertos da jurisprudência do TJUE, decorre, desde logo, que a obrigação do detentor de um objecto ou substância de dele se desfazer pode ter origem legal¹⁷⁸, mas, também, convencional. E resulta, ademais, em síntese, que a obrigação legal de desfazer-se de um objecto ou substância pode derivar de vários factores, como sejam os de: a utilização ou o objecto ou substância serem proibidos ou ilegais; o objecto ou substância

¹⁷⁵ Cfr. n.ºs 51 e 52.

¹⁷⁶ Os *LUWA-bottoms* são uma substância destinada a ser utilizada como combustível na indústria cimenteira, e que resulta da extracção do molibdénio do fluxo de hidrocarbonetos gerados num dos processos de fabrico da ARCO Chemie Nederland – cfr. Acórdão *ARCO Chemie*, n.º 12.

¹⁷⁷ Cfr. n.ºs 85 e 86.

¹⁷⁸ ALEXANDRA ARAGÃO descreve, por isso, a obrigação de desfazer-se como “a situação «legal», em que o detentor está obrigado por lei a desfazer-se do resíduo” – cfr. **O Direito...**, p. 23.

ser composto por matérias de risco; o objecto ou substância ser considerado, pela legislação aplicável, como resíduo, resíduo perigoso ou matéria de alto risco; não ser possível a utilização ou reutilização do objecto ou substância; o objecto ou substância a utilizar não se encontrar devidamente identificado; o detentor do objecto ou substância não oferecer garantias suficientes da utilização do mesmo; ou a obrigação de desfazer-se do objecto ou substância ser a contrapartida necessária da garantia do respeito dos objectivos de protecção do ambiente e de proibição de abandono dos resíduos.

Verifica-se, assim, que, e ao contrário do que sucede relativamente ao acto e à intenção de desfazer-se de um objecto ou substância, a obrigação de fazê-lo não depende de – nem é necessariamente determinada por – a vontade do detentor, nem da inexistência de uma sua intenção de utilizar o objecto ou substância em causa. Na verdade, e mesmo nas situações em que seja celebrado um acordo que expresse a vontade do detentor do objecto ou substância de dele se desfazer – situações essas em que, para além da intenção de desfazer-se do objecto ou substância, o detentor tem a obrigação de dele se desfazer, assumida por via convencional –, a volição do detentor não tem pertinência para efeitos da determinação da existência, ou não, de uma obrigação de desfazer-se do objecto ou substância, apenas relevando os elementos objectivos que traduzam a existência de um acordo nesse sentido ou de um risco de prejuízo para bens fundamentais como o ambiente e a saúde humana.

Esses elementos – tal como quaisquer outros que devam ser considerados para a verificação da existência, ou não, de um acto ou uma intenção do detentor do objecto ou substância de dele se desfazer – deverão ser revelados pelas circunstâncias de cada caso concreto.

Em todo o caso, a conclusão pela existência, ou não, de um acto, uma intenção ou uma obrigação do detentor do objecto ou substância de dele se desfazer poderá, também, ser extraída a partir de indícios daqueles acto, intenção ou obrigação.

Com efeito, da jurisprudência do TJUE, decorre, por um lado, que “(...) certas circunstâncias podem constituir indícios da existência de uma acção, de uma intenção ou

de uma obrigação de se desfazer [de objectos ou substâncias] [...]”¹⁷⁹, e, por outro, que consubstanciam indícios da existência de um resíduo, designadamente:

- a) O facto de o objecto ou substância ser um resíduo de produção¹⁸⁰;
- b) O facto de apenas se perspectivar a eliminação como destino possível para o objecto ou substância¹⁸¹;
- c) O facto de o detentor do objecto ou substância o considerar como resíduo (nomeadamente, nos seus registos)¹⁸²;
- d) O facto de o objecto ou substância ser submetido a uma operação de eliminação ou valorização¹⁸³;
- e) O facto de a composição do objecto ou substância não ser adaptada à utilização que dela é feita¹⁸⁴;
- f) A composição química do objecto ou substância¹⁸⁵;
- g) A circunstância de a utilização de uma substância dever fazer-se em condições especiais de precaução, em razão da perigosidade da sua composição para o ambiente¹⁸⁶.

Aqui chegados, pode concluir-se que a expressão ‘desfazer-se’ traduz, essencialmente, a renúncia ou a perda do controlo de um objecto ou substância, em virtude do desvalor associado a esse objecto ou substância, e que esse desvalor pode decorrer da ausência ou da perda de interesse do detentor no objecto ou substância em causa ou, unicamente, do risco que tal objecto ou substância representa para o ambiente e a saúde humana.

Em todo o caso, é certo que, mesmo quando o desvalor deriva da ausência ou da perda de interesse do detentor no objecto ou substância, mantém-se, como pano de fundo da qualificação deste como ‘resíduo’ e da consequente aplicação da legislação fundamental em matéria de resíduos, a necessidade de assegurar um nível elevado de protecção do

¹⁷⁹ Cfr. Acórdão *ARCO Chemie Nederland*, n.º 83.

¹⁸⁰ Cfr. Acórdãos *ARCO Chemie Nederland*, n.º 84, e *Palin Granit*, n.º 32.

¹⁸¹ Cfr. Acórdão *ARCO Chemie Nederland*, n.º 86.

¹⁸² Cfr. Acórdão *ARCO Chemie Nederland*, n.º 871.

¹⁸³ Cfr. Acórdão *ARCO Chemie Nederland*, n.ºs 69, 94 e 95.

¹⁸⁴ Cfr. Acórdãos *ARCO Chemie Nederland*, n.º 87, e *Palin Granit*, n.º 43.

¹⁸⁵ Cfr. Acórdão *Comissão c. República Checa*, n.º 74.

¹⁸⁶ Cfr. Acórdãos *ARCO Chemie Nederland*, n.º 87, e *Palin Granit*, n.º 43.

ambiente e da saúde humana, face ao elevado risco de o detentor do objecto ou substância a que está associado o desvalor, designadamente, o abandonar, impedir a sua gestão ou não o sujeitar às necessárias e adequadas operações de gestão, e não suportar os custos dessa gestão¹⁸⁷.

A expressão ‘desfazer-se’ – como, aliás, o conceito de ‘resíduos’ – encontra-se, assim, funcionalizada à protecção do ambiente e da saúde humana, e deve ser lida, de forma extensiva, à luz deste objectivo e dos princípios da precaução e da acção preventiva, para limitar os riscos ou prejuízos inerentes à natureza dos resíduos.

Após este percurso de densificação do conceito de ‘resíduos’, e concretizando a ligação do mesmo com o tema da presente dissertação, cumpre, finalmente, referir que a aquisição da natureza de resíduo por um objecto ou substância determina, em termos abstractos, a aplicação, ao mesmo, do RGGR, e, conseqüentemente, a sujeição de diversos sujeitos a princípios, deveres e obrigações múltiplos, como sejam os princípios da responsabilidade pela gestão dos resíduos e pelos respectivos custos¹⁸⁸, da protecção da saúde humana e do ambiente¹⁸⁹, da hierarquia dos resíduos¹⁹⁰, da regulação da gestão de resíduos¹⁹¹, ou da responsabilidade alargada do produtor do produto¹⁹², ou os deveres e obrigações a observar para e na execução de operações de gestão de resíduos¹⁹³.

2.1.3. Prevenção de resíduos

Para os efeitos do estabelecido no RGGR, o termo ‘prevenção’ refere-se à “adopção de medidas antes de uma substância, material ou produto assumir a natureza de resíduo, destinadas a reduzir: i) [a] quantidade de resíduos produzidos, designadamente através da

¹⁸⁷ ALEXANDRA ARAGÃO refere, a este propósito, que “[o] relativo desinteresse pela coisa reflecte-se também num desinteresse pelo destino da coisa, o que explica a natural falta de cuidado no manuseamento, no acondicionamento, no transporte e na escolha do destino final dos resíduos” – cfr. **O Direito...**, p. 8.

¹⁸⁸ Cfr. artigo 5.º do RGGR.

¹⁸⁹ Cfr. artigo 6.º do RGGR.

¹⁹⁰ Cfr. artigo 7.º do RGGR.

¹⁹¹ Cfr. artigo 9.º do RGGR.

¹⁹² Cfr. artigo 10.º-A do RGGR.

¹⁹³ Cfr., designadamente, artigos 20.º e seguintes, 23.º, 32.º e 48.º do RGGR.

reutilização de produtos ou do prolongamento do tempo de vida dos produtos; *ii*) [os] impactes adversos no ambiente e na saúde humana resultantes dos resíduos produzidos; ou *iii*) [o] teor de substâncias nocivas^[194] presentes nos materiais e nos produtos”¹⁹⁵. Está-se, aqui, perante a definição de ‘prevenção de resíduos’ em sentido estrito, que respeita à adopção de medidas durante, tão-só, a fase designada como ‘pré-resíduos’ – fase prévia à aquisição, pela substância, material ou produto, da natureza de resíduo –, que se distingue da prevenção de resíduos em sentido amplo, referente à adopção de medidas destinadas a prevenir os resíduos e os impactes adversos no ambiente e na saúde humana resultantes dos resíduos produzidos, tanto na mencionada fase ‘pré-resíduos’, como na fase ‘pós-resíduos’ – na qual o material, substância, ou objecto, após ter adquirido a natureza de resíduo e sido submetido a uma operação de valorização, deixa de ser considerado resíduo, em virtude de lhe ser aplicado o fim desse estatuto, nos termos do artigo 44.º-B do RGGR.

Com efeito, e a título ilustrativo, a reutilização¹⁹⁶ constitui sempre uma acção de prevenção de resíduos, pelo menos, em sentido amplo, porquanto, mesmo que ocorra, apenas, após o material, substância ou produto já ter adquirido o estatuto de resíduo e ter sido levada a cabo, sobre o mesmo, uma operação de preparação para reutilização ou outra operação de valorização, não deixa de permitir, não só, reduzir a produção de resíduos – aos níveis quantitativo e qualitativo¹⁹⁷ – e, em necessária decorrência, os impactes no ambiente e na saúde humana e os custos económicos da gestão de resíduos, como, também, reduzir o consumo e a extracção de recursos naturais para a criação de novos produtos¹⁹⁸.

¹⁹⁴ Na sequência da recente alteração da Directiva 2008/98/CE pela Directiva 2018/851, a expressão “substâncias nocivas” deverá ser substituída pela de “substâncias perigosas” – cfr. artigo 1.º, n.º 3, alínea e), da Directiva 2018/851.

¹⁹⁵ Cfr. artigo 3.º, alínea x), do RGGR na redacção dada pelo Decreto-Lei 73/2011.

¹⁹⁶ Definida no artigo 3.º, alínea nn), do RGGR na redacção dada pelo Decreto-Lei 73/2011.

¹⁹⁷ A prevenção de resíduos permite, por um lado, diminuir a quantidade de resíduos produzidos, por exemplo, através da redução do consumo, da reutilização, da reparação e do restauro dos produtos (prevenção quantitativa); mas permite, também, restringir a perigosidade dos resíduos posteriormente produzidos, mediante, designadamente, o desenvolvimento de modelos inovadores de produção que reduzam o teor de substâncias perigosas nos materiais e produtos (prevenção qualitativa).

¹⁹⁸ Estes objectivos verificam-se mesmo no caso da prevenção de resíduos em sentido amplo, pois as substâncias, materiais e produtos que, entretanto, se tornaram resíduos, mas foram, de seguida, sujeitos a uma ou várias operações de valorização e deixaram de ser considerados resíduos, saíram do ciclo da gestão de resíduos para voltarem a ser utilizados como produtos.

Assim, a prevenção de resíduos traduz-se, em substância, para além de num objectivo da política e da legislação em matéria de resíduos e numa vertente do princípio da prevenção¹⁹⁹, numa actividade corporizada na adopção de medidas destinadas a reduzir a produção de resíduos, os impactes adversos no ambiente e na saúde humana, os custos económicos da gestão de resíduos, e o consumo e a extracção de recursos naturais para a criação de novos produtos.

Dada a sua ligação intrínseca a produtos ainda não-qualificados como resíduos, a prevenção de resíduos em sentido estrito ocorre na designada fase ‘pré-resíduos’ e encabeça a hierarquia dos resíduos, consubstanciando a primeira das opções da política e da legislação em matéria de resíduos²⁰⁰.

A actividade de prevenção, incluída no âmbito de aplicação positivo do RGGR, é concretamente desempenhada através, por exemplo, da elaboração, avaliação e revisão periódica de programas de prevenção de resíduos pelo Estado^{201, 202}, a imputação, ao produtor do produto, da responsabilidade pelos impactes ambientais e pela produção de resíduos decorrentes do processo produtivo e da posterior utilização dos respectivos produtos, bem como da sua gestão quando atingem o final de vida²⁰³, e da adopção, pelos cidadãos, de comportamentos de carácter preventivo em matéria de produção de resíduos,

¹⁹⁹ ALEXANDRA ARAGÃO refere este tipo de prevenção como a vertente do princípio da prevenção que visa evitar a produção de resíduos, e que designa, por isso, como “prevenção de resíduos”, distinta da vertente da “prevenção dos danos”, que visa “fomentar a boa gestão dos resíduos, de forma compatível com o ambiente” – cfr. **O Direito...**, p. 12.

²⁰⁰ Cfr. artigo 7.º, n.º 1, alínea a), do RGGR na redacção dada pelo Decreto-Lei 73/2011.

²⁰¹ Cfr. artigos 17.º-A e 18.º do RGGR.

²⁰² Em Portugal, foi elaborado e aprovado o Programa de Prevenção de Resíduos Urbanos (PPRU) para o período de 2009-2016 – em anexo ao Despacho n.º 3227/2010, de 22 de Fevereiro, publicado no DR n.º 36/2010, Série II, de 22-02-2010, pp. 7650-7704, disponível em https://dre.pt/web/guest/pesquisa/-/search/1674629/details/maximized?p_p_auth=LY0EXyCx –, integrado no âmbito do Plano Estratégico para os Resíduos Sólidos Urbanos para o período de 2007-2016 (PERSU II) – aprovado em anexo à Portaria n.º 187/2007, de 12 de Fevereiro, publicada no DR n.º 30/2007, Série I, de 12-02-2007, pp. 1045-1118, disponível em <https://data.dre.pt/eli/port/187/2007/02/12/p/dre/pt/html> –, com os objectivos, metas, medidas, acções e mecanismos para a operacionalização e monitorização da prevenção de resíduos urbanos produzidos em Portugal. Em 2014, o PPRU e o PERSU II foram revistos e integrados pelo Plano Estratégico para os Resíduos Sólidos Urbanos para o período de 2014-2020 (PERSU 2020) – aprovado pela Portaria n.º 187-A/2014, de 17 de Setembro, publicada no DR n.º 179/2014, 1.º Suplemento, Série I, de 17-09-2014, pp. 5004-(2)-5004-(4), disponível em <https://data.dre.pt/eli/port/187-a/2014/09/17/p/dre/pt/html> –, que, para além de rever as metas definidas no PPRU, veio orientar os objectivos de prevenção e gestão de resíduos pelo “paradigma de uma economia tendencialmente circular, com optimização dos recursos materiais e energéticos” – cfr. PERSU 2020, capítulo 2, subcapítulo 2.1., ponto 40.

²⁰³ Cfr. artigo 10.º-A, n.ºs 1 e 2, do RGGR.

bem como de práticas que facilitem a reutilização dos produtos, em conformidade com o princípio da responsabilidade do cidadão²⁰⁴.

Embora não expressamente referida no normativo que definia o âmbito objectivo positivo de aplicação do RGGR, a prevenção de resíduos encontrava-se, já, prevista na versão originária deste diploma, como objectivo prioritário da política de gestão de resíduos²⁰⁵, e como opção preferencial à eliminação definitiva de resíduos²⁰⁶. Todavia, no domínio da Directiva 2008/98/CE, e, nessa sequência, do RGGR, após a sua alteração pelo Decreto-Lei 73/2011, a prevenção de resíduos foi, mais claramente, elevada a opção prioritária da política e da legislação em matéria de resíduos, e definida como actividade correspondente à adopção de medidas concretas por sujeitos determinados, pelo que, apesar de se tratar de um conceito que, neste âmbito, se encontra, necessariamente, funcionalizado à gestão dos resíduos, não deixa de dever, hoje, ser entendido como expressão da mudança de paradigma introduzida pela Directiva 2008/98/CE e reforçada pela Directiva 2018/851, no sentido, designadamente, da transformação da gestão de resíduos em gestão sustentável dos materiais e da transição para uma economia verdadeiramente circular.

2.1.4. Produção de resíduos

O conceito de ‘produção de resíduos’, não se encontrando expressamente definido no RGGR nem na Directiva 2008/98/CE, poderá, num primeiro momento, ser entendido, a partir das definições de ‘prevenção de resíduos’ e de ‘produtor de resíduos’, como a actuação, levada a cabo no âmbito da actividade de um sujeito, e mediante a qual uma substância, um material ou um produto passam a assumir a natureza de resíduo (produção inicial de resíduos) ou a sujeição, de um objecto ou substância já previamente qualificado como resíduo, a qualquer operação (de pré-processamento, mistura ou outra) que conduza

²⁰⁴ Cfr. artigo 8.º do RGGR.

²⁰⁵ Cfr. artigo 6.º do RGGR, na sua versão originária.

²⁰⁶ Cfr. artigo 7.º, n.º 2, do RGGR, na sua versão originária.

à alteração da natureza ou da composição do referido objecto ou substância²⁰⁷ (nova produção de resíduos).

Acontece que o conceito de ‘produção de resíduos’ não poderá ser restringido às actuações levadas a cabo pelo produtor de resíduos tal como definido nos identificados diplomas, pois que aquela acepção de ‘produtor de resíduos’ tem por referência, apenas, os resíduos gerados no âmbito de uma actividade profissional, excluindo, desde logo, por exemplo, os resíduos provenientes das habitações – ‘resíduos urbanos’²⁰⁸ –, aos quais não deixa, contudo, de ser aplicável o RGGR.

A produção de resíduos corresponde, assim, e em termos mais amplos e comuns, à geração de um resíduo, ou, pelo menos, de um resíduo novo, coincidente com a prática de um acto, ou com o surgimento de uma intenção ou uma obrigação do detentor de um objecto ou substância de dele se desfazer.

A produção de um resíduo marca, no caso da produção inicial de resíduos, o início do ciclo de vida de um objecto ou substância como resíduo, e, no caso da produção de um resíduo com natureza ou composição distintas, o início do ciclo de vida de um resíduo novo, e acarreta uma série de deveres e obrigações a cargo do produtor e/ou outro detentor do objecto ou substância em causa, ou, até, do produtor do produto gerador dos resíduos, com o objectivo fundamental de alcançar um nível elevado de protecção da saúde humana e do ambiente e, designadamente, de assegurar que a responsabilidade pelos custos da gestão de resíduos é repartida em conformidade com o princípio do poluidor-pagador.

²⁰⁷ Cfr. artigos 3.º, alínea z), do RGGR na redacção dada pelo Decreto-Lei 73/2011, e 3.º, n.º 5, da Directiva 2008/98/CE.

²⁰⁸ Entende-se por ‘resíduo urbano’ “o resíduo proveniente de habitações[,] bem como outro resíduo que, pela sua natureza ou composição, seja semelhante ao resíduo proveniente de habitações” – cfr. artigo 3.º, alínea mm), do RGGR. Na Directiva 2008/98/CE, está, actualmente, contida uma definição substancialmente semelhante, introduzida pela Directiva 2018/851 – cfr. artigo 3.º, n.º 2-B.

2.1.5. Gestão de resíduos

Por fim, a ‘gestão de resíduos’, surgindo definida, no RGGR, como “a recolha, o transporte, a valorização e a eliminação de resíduos (...)”²⁰⁹, engloba um vasto leque de operações e actividades, todas elas levadas a cabo na fase ‘resíduos’.

2.1.5.1. A recolha de resíduos

A recolha, em sentido estrito, consubstancia “a colecta de resíduos [...] para fins de transporte para uma instalação de tratamento de resíduos”²¹⁰. Todavia, nos termos amplos do disposto no artigo 3.º, alínea cc), do RGGR, a operação de recolha abrange, também, “a triagem e o armazenamento preliminares dos resíduos” para aqueles mesmos fins.

Os legisladores comunitário e nacional não estabeleceram qualquer definição de ‘triagem preliminar’, tendo, apenas, o último definido ‘triagem’ como “o acto de separação de resíduos mediante processos manuais ou mecânicos, sem alteração das suas características, com vista ao seu tratamento”²¹¹. Esta triagem é, assim, efectuada, expressamente, com vista ao tratamento dos resíduos²¹².

Por contraposição com a definição de ‘triagem’, parece de concluir que a ‘triagem preliminar’, sendo preliminar e orientada ao transporte dos resíduos (colectados, triados e/ou armazenados preliminarmente) para uma instalação de tratamento dos mesmos, poderá ser definida como “o acto de separação de resíduos mediante processos manuais ou mecânicos, sem alteração das suas características”²¹³, com vista ao seu transporte para uma instalação de tratamento de resíduos.

Quanto ao ‘armazenamento preliminar’, o mesmo, embora não constando da listagem de definições do artigo 3.º da Directiva 2008/98/CE, vem expressamente definido no RGGR, sob a expressão ‘armazenagem preliminar’, como “a deposição controlada de resíduos, no próprio local de produção, por período não-superior a um ano, antes da recolha, em

²⁰⁹ Cfr. artigo 3.º, alínea p), do RGGR na redacção dada pelo Decreto-Lei 73/2011.

²¹⁰ Cfr. artigo 3.º, alínea cc), do RGGR na redacção dada pelo Decreto-Lei 71/2016.

²¹¹ Cfr. artigo 3.º, alínea pp), do RGGR na redacção dada pelo Decreto-Lei 73/2011.

²¹² Definido no artigo 3.º, alínea oo), do RGGR na redacção dada pelo Decreto-Lei 73/2011.

²¹³ Cfr. artigo 3.º, alínea pp), do RGGR na redacção dada pelo Decreto-Lei 73/2011.

instalações onde os resíduos são produzidos ou descarregados a fim de serem preparados para posterior transporte para outro local para efeitos de tratamento”²¹⁴. Ora, esta definição, para além de estar redigida em termos pouco claros e que dificultam a sua interpretação, corporiza, segundo cremos, a confusão que o legislador comunitário gerou através, por um lado, da não-inclusão, no artigo 3.º, de uma definição de ‘armazenamento preliminar’, por outro, da utilização do termo ‘preliminar’ para referir dois tipos de armazenamento distintos, e, por outro, ainda, da introdução de duas pequenas notas de rodapé em dois anexos da Directiva n.º 2008/98/CE. Se não, veja-se:

No âmbito da Directiva 75/442/CEE, não era feita qualquer distinção entre diferentes tipos de armazenamento, apenas se referindo o ‘armazenamento de resíduos’, que, a par da recolha, da triagem, do transporte, do tratamento e do depósito (“à superfície ou enterrado”), bem como das operações de transformação necessárias à reutilização, recuperação ou reciclagem de resíduos, era considerado uma das operações de eliminação de resíduos²¹⁵.

Posteriormente, em 1991, aquando da primeira alteração da Directiva 75/442/CEE, pela Directiva 91/156/CEE, foram introduzidos, naquela, os anexos II A e II B, concernentes a, respectivamente, “operações de eliminação” e “operações de que [resultasse] uma possibilidade de aproveitamento”, também designadas como “operações de aproveitamento”. No anexo II A, passou, então, a ser feita referência a três tipos distintos de armazenamento: o “armazenamento permanente (por exemplo, colocação de contentores em minas, etc.)”²¹⁶, o “armazenamento antes de uma das operações [de eliminação] referidas no [anexo II A]”²¹⁷, e o “armazenamento temporário, antes da recolha, no local onde esta [era] efectuada”²¹⁸ – *rectius*, no local da produção dos resíduos²¹⁹. No anexo II B foi, também, mencionado este último tipo de

²¹⁴ Cfr. artigo 3.º, alínea c), introduzida pelo Decreto-Lei 73/2011.

²¹⁵ Cfr. artigo 1.º, alínea b).

²¹⁶ Cfr. ponto D 12.

²¹⁷ Cfr. ponto D 15, primeira parte.

²¹⁸ Cfr. ponto D 15, segunda parte.

²¹⁹ Na versão portuguesa da Directiva n.º 91/156/CEE, escreveu-se: “no local onde esta [i.e., a recolha] é efectuada”. Todavia, na versão oficial inglesa, lia-se: “*temporary storage, pending collection, on the site where it is produced*”; na italiana, referia-se o “*deposito temporaneo, prima della raccolta, nel luogo in cui sono prodotti*”; e, nas versões espanhola e francesa, mencionavam-se, respectivamente, o “*almacenamiento temporal previo a la recogida en el lugar de producción*” e o “*stockage temporaire, avant collecte, sur le site de production*”. Ora, apesar de, em nenhuma destas versões, lhe ser feita expressa

armazenamento²²⁰, assim como a “acumulação de materiais para serem submetidos a uma das operações [de aproveitamento] referidas no [anexo II B]”²²¹. De acordo com o plasmado nestes anexos, o armazenamento permanente era uma operação de eliminação; o armazenamento efectuado antes de uma operação de eliminação, e exceptuando o armazenamento temporário, antes da recolha, no local da produção dos resíduos, era, também, uma operação de eliminação; e a acumulação de materiais para serem submetidos a uma operação de aproveitamento, com excepção, igualmente, do armazenamento temporário, antes da recolha, no local da produção dos resíduos, era uma operação de aproveitamento.

A distinção entre o ‘armazenamento temporário’, antes da recolha, no local da produção dos resíduos e o ‘armazenamento preliminar’ às operações de eliminação ou de aproveitamento elencadas, respectivamente, nos anexos II A e II B foi, ademais, assinalada, pelo TJUE, por via do Acórdão *Lirussi e Bizzaro*, no qual, à questão sobre se o conceito de ‘armazenagem temporária’ se distinguia do de ‘armazenagem preliminar’ de resíduos e se se inseria na noção de ‘operação de gestão’ na acepção do artigo 1.º, alínea d), da Directiva 75/442/CEE, na redacção introduzida pela Directiva 91/156/CEE, aquele Tribunal respondeu que “o conceito de ‘armazenagem temporária’[, antes da recolha, no local de produção,] se [distinguia] do de ‘armazenagem preliminar’ de resíduos e não se [inseria] na noção de ‘operação de gestão’ na acepção do artigo 1.º, alínea d), da Directiva [...] 75/442/CEE”²²², uma vez que, precisando “os anexos II A e II B, nos pontos D 15 e R 13, respectivamente, que a operação de armazenagem temporária [tinha] lugar antes da operação de recolha de resíduos e [constituía] uma operação preparatória a uma das operações de aproveitamento ou de eliminação enumeradas nos anexos II A e II B, pontos D 1 a D 15 e R 1 a R 13, respectivamente, da Directiva [...] 75/442/CEE”²²³, a armazenagem temporária “[deveria] ser definida como

referência, cremos dever, já então, ter-se por certo que o local “*where it [i.e., the waste] is produced*”, “*in cui [i rifiuti] sono prodotti*”, “*de producción [de residuos]*” e “*de production [des déchets]*” era o da produção de resíduos – o que, aliás, acabou por ser clarificado, mais tarde, com a Directiva 2008/98/CE, na qual se passou a aludir expressamente ao “local onde os resíduos foram produzidos”. Consequentemente, a referência, na versão portuguesa, ao local da recolha não foi a mais acertada, sobretudo, se se tiver em conta que nem sempre a recolha é feita no local da produção dos resíduos.

²²⁰ Cfr. ponto R 13, segunda parte.

²²¹ Cfr. ponto R 13, primeira parte.

²²² Cfr. n.º 46.

²²³ Cfr. n.º 44.

a operação preliminar a uma operação de gestão de resíduos” na acepção do identificado artigo²²⁴.

Sucedem que, com a aprovação da Directiva 2008/98/CEE, foram introduzidas algumas alterações nesta matéria, a maioria das quais foi no sentido de destacar um novo tipo de armazenamento e de clarificar um pouco mais os diversos conceitos de armazenamento: em primeiro lugar, frisou-se a necessidade de “fazer a distinção entre o armazenamento preliminar de resíduos antes da recolha, a recolha de resíduos e o armazenamento de resíduos antes do tratamento”²²⁵; em segundo lugar, reforçou-se que “os estabelecimentos ou empresas que produzam resíduos no âmbito das suas actividades não deverão ser considerados envolvidos na gestão de resíduos nem sujeitos a autorização para o armazenamento dos referidos resíduos antes da recolha”²²⁶; e, em terceiro lugar, definiu-se a ‘recolha’ como “a colecta de resíduos, incluindo a triagem e o armazenamento preliminares dos resíduos para fins de transporte para uma instalação de tratamento de resíduos”²²⁷, e fez-se notar que “[o] armazenamento preliminar de resíduos referido na definição de ‘recolha’ é entendido como uma actividade de armazenamento antes de – *rectius*: durante²²⁸ – a recolha nas instalações onde os resíduos são descarregados a fim de serem preparados para posterior transporte para outro local para efeitos de valorização ou eliminação”²²⁹.

²²⁴ Cfr. n.º 45.

²²⁵ Cfr. considerando 15, primeiro período.

²²⁶ Cfr. considerando 15, segundo período.

²²⁷ Cfr. artigo 3.º, n.º 10.

²²⁸ Seria, por natureza, logicamente incoerente considerar que o armazenamento integrado na operação de ‘recolha’ ocorreria antes desta. Em reforço desta afirmação, e embora “a formulação utilizada numa das versões linguísticas de uma disposição do direito da União não [possa] servir de base única para a interpretação dessa disposição, nem [possa] ser-lhe atribuído um carácter prioritário em relação a outras versões linguísticas” – cfr. Acórdão do TJUE de 29 de Abril de 2015, *Geoffrey Léger*, processo C-528/13, disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:62013CJ0528>, n.º 35, e jurisprudência aí referida –, veja-se a versão inglesa da Directiva 2008/98/CE, na qual é utilizada a expressão “*pending collection*” – cfr. considerando 16, primeiro período –, que pode traduzir-se, para português, como “antes da recolha” ou “até à recolha”, mas pode, também, significar “durante a recolha” – cfr. “*pending*”, in **Dicionário infopédia de Inglês – Português** [em linha], “*pending (prep.)*”, in **American Heritage Dictionary of the English Language** [em linha], 5.ª ed., 2011, disponível em <https://www.thefreedictionary.com/pending> e “*pending*”, in **Merriam-Webster.com** [em linha], 2011, disponível em <https://www.merriam-webster.com/dictionary/pending> –, e, consequentemente, abrange o único sentido compatível com a definição do armazenamento preliminar, realizado durante a operação de recolha.

²²⁹ Cfr. considerando 16.

Ora, se, com a Directiva 91/156/CEE, ficou marcada a distinção entre o armazenamento permanente (i), o armazenamento temporário, antes da recolha, no local da produção dos resíduos (ii), o armazenamento antes de uma operação de eliminação (iii), e o armazenamento antes de uma operação de aproveitamento (iv), com as alterações introduzidas pela Directiva 2008/98/CE, passou, também, a distinguir-se, daqueles, o armazenamento preliminar referido na definição de ‘recolha’ (v), que é o armazenamento operado, já não no local da produção dos resíduos (sendo este o *supra* designado ‘armazenamento temporário’), nem, ainda, nas instalações de tratamento, mas nas instalações onde os resíduos são descarregados a fim de serem preparados para posterior transporte para uma instalação de tratamento²³⁰. E, com estas alterações, tornou-se evidente que o armazenamento preliminar contido na definição de ‘recolha’ (v) é uma operação inteiramente distinta, tanto do armazenamento temporário, antes da recolha, no local da produção dos resíduos (ii), quanto do armazenamento prévio a uma operação de tratamento (iii, iv): o referido armazenamento temporário (ii), por um lado, ocorre no local da produção dos resíduos, a montante de qualquer operação de recolha em sentido amplo, e, por isso, ainda antes de qualquer operação de gestão de resíduos, tendo em conta que a recolha é a primeira dessas operações, efectuada previamente ao transporte e ao tratamento de resíduos – o que justifica, aliás, que os estabelecimentos ou empresas que produzam resíduos no âmbito das suas actividades não careçam da obtenção de autorização para o armazenamento temporário destes antes da recolha²³¹ –, ao passo que o armazenamento preliminar referido na definição de ‘recolha’ (v) tem lugar, já, no âmbito da operação de recolha em sentido amplo – e, consequentemente, da gestão de resíduos –, e é efectuado nas instalações onde os resíduos são descarregados a fim de serem preparados para posterior transporte para uma instalação de tratamento – sendo que, por sua vez, também aqui poderão ser armazenados, até à sua valorização ou eliminação, e, neste caso, o armazenamento é designado como ‘armazenamento antes do tratamento’ (iii, iv).

Acresce que o armazenamento temporário, antes da recolha, no local da produção dos resíduos (ii), ocorrendo a montante da gestão de resíduos, e na medida em que seja

²³⁰ Cfr. considerando 16 da Directiva 2008/98/CE.

²³¹ Cfr. considerando 15, segundo período, da Directiva 2008/98/CE.

efectuado por período não-superior a um ano²³² e no respeito pelas especificações técnicas aplicáveis²³³, não está, por norma, sujeito à obtenção de qualquer autorização administrativa para o efeito – seja licenciamento²³⁴ ou licenciamento em procedimento de regime simplificado²³⁵ –, nem requer a inscrição do armazenador/produtor e/ou o registo de dados no SIRER²³⁶, enquanto o armazenamento preliminar referido na definição de ‘recolha’ (v), ocorrendo, já, no âmbito da gestão de resíduos, e apesar de não estar, por via de regra²³⁷, sujeito a licenciamento²³⁸, pressupõe a inscrição e o registo de dados no SIRER pelas pessoas, singulares ou colectivas, que o efectuem a título profissional²³⁹. Por último, o armazenamento prévio às operações de tratamento (iii, iv), sendo, ele próprio, uma operação de tratamento²⁴⁰, é uma actividade que está sujeita a licenciamento, por razões de saúde pública e de protecção do ambiente²⁴¹ – ainda que determinadas operações de valorização energética estejam isentas desse licenciamento²⁴², e certas operações de eliminação e de valorização estejam, apenas, sujeitas a licenciamento em procedimento de regime simplificado²⁴³.

Ante esta distinção entre os diversos tipos de armazenamento, e tendo, sobretudo, em conta que nem todos eles estão sujeitos à obtenção de licenciamento ou, mesmo, à obrigação de inscrição e registo de dados no SIRER, conclui-se ser de toda a conveniência a máxima clarificação dos respectivos conceitos.

²³² Cfr. artigos 3.º, alínea c), e 32.º, n.º 1, alínea b), parte final, *a contrario*, do RGGR.

²³³ Cfr. artigo 32.º, n.º 1, alínea b), parte final, do RGGR.

²³⁴ Cfr. artigo 23.º, n.º 1, primeiro parágrafo, da Directiva 2008/98/CE, e artigo 23.º, n.ºs 1 a 3, do RGGR, todos *a contrario*.

²³⁵ Cfr. artigo 32.º, n.º 1, *a contrario*, do RGGR, em particular, a alínea b), *in fine*.

²³⁶ Cfr. artigo 26.º, primeiro parágrafo, da Directiva 2008/98/CE, e artigo 48.º do RGGR, ambos *a contrario*.

²³⁷ Dizemos “por regra”, pois, o armazenamento já estará sujeito a licenciamento (em procedimento de regime simplificado), quando ocorra em centros de recepção que integram sistemas de gestão de fluxos específicos de resíduos – cfr. artigo 32.º, n.º 1, alínea d), do RGGR.

²³⁸ Cfr. artigo 23.º, n.º 1, primeiro parágrafo, da Directiva 2008/98/CE, e artigos 23.º, n.ºs 1 a 3, e 32.º, n.º 1, todos *a contrario*, do RGGR.

²³⁹ Cfr. artigos 26.º, alínea a), da Directiva 2008/98/CE, e 48.º, n.º 1, alínea d), do RGGR.

²⁴⁰ Cfr. pontos D 15, primeira parte, do Anexo I e R 13, primeira parte, do Anexo II da Directiva 2008/98/CE e do RGGR.

²⁴¹ Cfr. artigos 23.º, n.º 1, da Directiva 2008/98/CE e 23.º, n.º 1, do RGGR.

²⁴² Cfr. artigos 24.º da Directiva 2008/98/CE e 23.º, n.ºs 4 e 5, do RGGR.

²⁴³ Cfr. artigo 32.º, n.º 1, do RGGR.

Não obstante, e atentas as alterações introduzidas pela Directiva 2008/98/CE nesta matéria, verifica-se que o legislador comunitário começou por prejudicar aquela clarificação quando, ao mesmo tempo que afirmou a necessidade de fazer a distinção entre o armazenamento temporário, antes da recolha, a recolha de resíduos (a qual abrange o armazenamento preliminar durante a recolha em sentido amplo), e o armazenamento de resíduos antes do tratamento²⁴⁴, utilizou, por vezes, o termo ‘preliminar’ para se referir, tanto ao armazenamento preliminar efectuado durante a recolha, como ao armazenamento temporário, efectuado antes da recolha, no local da produção dos resíduos²⁴⁵, quando poderia ter, simplesmente, reservado o termo ‘preliminar’ para designar o armazenamento contido na definição de ‘recolha’, e o termo ‘temporário’ para aludir ao armazenamento efectuado, antes da recolha, no local da produção dos resíduos. Ademais, a menção ao armazenamento temporário com recurso ao termo ‘preliminar’ gera ainda mais confusões terminológicas em virtude de, em três ocasiões²⁴⁶, o legislador comunitário se referir expressamente àquele armazenamento, precisamente, através do termo ‘temporário’, levando, assim, o intérprete a questionar-se sobre se a utilização dos termos ‘temporário’ e ‘preliminar’ é, neste domínio, meramente aleatória ou se pretende estabelecer alguma distinção entre tipos de armazenamento...

Por outro lado, também o legislador português contribuiu para tal confusão terminológica, designadamente, quando, na definição de ‘armazenamento preliminar’, abarcou, tanto o armazenamento preliminar contido na definição de ‘recolha’, como o armazenamento temporário, efectuado antes da recolha, no local da produção dos resíduos²⁴⁷.

Por último, verifica-se que, nos anexos II A e II B da Directiva 2008/98/CE (correspondentes aos Anexos II A e II B da Directiva 2006/12/CE), foram aditadas duas notas de rodapé que, tendo em conta o quadro dos tipos de armazenamento já traçado, vieram gerar dificuldades interpretativas adicionais às acabadas de identificar.

²⁴⁴ Cfr. considerando 15, primeiro período.

²⁴⁵ Cfr. considerandos 15, primeiro período, e 16, primeiro e segundo períodos, e artigo 3.º, n.º 10, todos da Directiva n.º 2008/98/CE.

²⁴⁶ No artigo sobre a rotulagem de resíduos perigosos (artigo 19.º) e nos pontos D 15 do Anexo I e R 13 do Anexo II da Directiva (neste caso, para efeitos de excluí-lo do elenco das operações de eliminação e de valorização de resíduos).

²⁴⁷ Cfr. artigo 3.º, alínea c), do RGGR.

Com efeito, até 2008, os pontos D 15 do Anexo II A e R 13 do Anexo II B da Directiva 2006/12/CE, por um lado, incluíam, no domínio das operações de eliminação e de valorização, a armazenagem preliminar a qualquer das operações de eliminação ou de valorização enumeradas de D 1 a D 14 e de R 1 a R 12, respectivamente, e, por outro, excluía, do âmbito daquelas operações, o armazenamento temporário, antes da recolha, no local da produção dos resíduos.

Contudo, na Directiva 2008/98/CE, os correspondentes pontos D 15 do Anexo I e R 13 do Anexo II, se bem que mantendo a referência ao armazenamento temporário, antes da recolha, no local da produção dos resíduos, como o tipo de armazenamento excluído do âmbito das operações de eliminação e de valorização, acrescentou, aos pontos D 15 do Anexo I e R 13 do Anexo II, duas notas de rodapé nas quais se pode ler que “[p]or armazenamento temporário entende-se o armazenamento preliminar, nos termos do ponto 10) do artigo 3.^o”^[248].

A partir daqui, pode observar-se que o armazenamento temporário parece, agora, dever ser entendido como correspondendo ao armazenamento preliminar constante da definição de ‘recolha’, efectuado nas instalações onde os resíduos são descarregados a fim de serem preparados para posterior transporte para uma instalação de tratamento.

Ora, atendendo às diferenças já assinaladas entre o armazenamento temporário, antes da recolha, e o armazenamento preliminar constante da definição de ‘recolha’, não se compreende como se pode pretender traçar qualquer correspondência entre ambos. Aliás, qualquer suposta correspondência entre estes conceitos seria, até, incompatível com a necessidade, frisada pelo próprio legislador comunitário, de fazer a distinção entre o armazenamento de resíduos antes da recolha e a recolha de resíduos, na qual se integra o armazenamento preliminar mencionado nas mencionadas notas de rodapé da Directiva 2008/98/CE...

Como compreender, então, os segmentos do texto da Directiva que, segundo uma interpretação meramente literal, parecem apontar no sentido de forçar aquela correspondência? Será, ainda, possível, compatibilizar e extrair um sentido útil da leitura

²⁴⁸ Ou seja, o ponto que contém a definição de ‘recolha’ de resíduos.

conjugada da segunda parte dos pontos D 15 do Anexo I e R 13 do Anexo II e das notas de rodapé sob referência?

Face à redacção dos pontos D 15 do Anexo I e R 13 do Anexo II da Directiva, em conjugação com as respectivas notas de rodapé, e à referida incompatibilidade entre os conceitos de armazenamento temporário e de armazenamento preliminar contido na definição de recolha, será, pois, de questionar se o legislador comunitário pretendeu: (i) excluir, do âmbito das operações de eliminação e de valorização, apenas, o armazenamento temporário, integrando, dessa forma, no domínio daquelas operações, o novo tipo de armazenamento preliminar incluído na definição de ‘recolha’ – o que, a suceder, esvaziaria de qualquer fundamento o aditamento das notas de rodapé em causa –; (ii) excluir, do âmbito das operações de eliminação e de valorização, apenas, o armazenamento preliminar contido na definição de ‘recolha’, e passar a incluir o armazenamento temporário, antes da recolha, no local da produção dos resíduos, no âmbito daquelas operações – o que, por seu turno, não só retiraria o sentido da preservação, nos pontos D 15 do Anexo I e R 13 do Anexo II, da referência ao armazenamento temporário, antes da recolha, no local da produção dos resíduos, como acarretaria a categorização deste tipo de armazenamento como uma operação de eliminação ou de valorização, sujeita, conseqüentemente, a licenciamento, em clara oposição à exclusão dos armazenadores/produtores de resíduos do âmbito da gestão de resíduos²⁴⁹ e em manifesta desproporção relativamente às exigências feitas aos operadores que efectuam o armazenamento preliminar durante a recolha (simples inscrição e registo de dados no SIRER) ou mesmo o armazenamento temporário irregular, ou seja, o efectuado nas mesmas condições, mas, por exemplo, por período superior a um ano (licenciamento simplificado) –; ou (iii) excluir, do âmbito das operações de eliminação e de valorização, tanto o armazenamento temporário, antes da recolha, no local da produção de resíduos, como o armazenamento preliminar constante da definição de ‘recolha’ – caso em que, ainda assim, apenas poderia ser tida como tecnicamente correcta a directa referência a esse tipo de armazenamento nos pontos D 15 do Anexo I e R 13 do Anexo II da Directiva...

²⁴⁹ Cfr. considerando 15, segundo período, da Directiva 2008/98/CE.

A fim de evitar a integração, no seu ordenamento interno, das confusões terminológicas patentes, a este respeito, na Directiva 2008/98/CE, o legislador italiano, no diploma de transposição desta Directiva²⁵⁰, optou por ignorar as notas de rodapé sob referência²⁵¹, mantendo, simplesmente, a redacção anterior dos pontos D 15 do Anexo I e R 13 do Anexo II, resultante das alterações introduzidas através da Directiva 91/156/CEE²⁵², e, consequentemente, a exclusão do armazenamento temporário, antes da recolha, no local da produção dos resíduos, do domínio das operações de eliminação e de valorização.

Já o legislador português incorporou, *ipsis verbis*, no nosso ordenamento jurídico, os pontos D 15 do Anexo I e R 13 do Anexo II da Directiva 2008/98/CE, juntamente com as respectivas notas de rodapé (apenas com a necessária adaptação da remissão para a norma que contém a noção legal de ‘armazenamento preliminar’ constante da definição de ‘recolha’)²⁵³.

Crê-se, contudo, que nenhuma destas opções foi acertada, sendo que, no caso italiano, foi completamente desconsiderado o aditamento, pelo legislador comunitário, das notas de rodapé aos pontos D 15 do Anexo I e R 13 do Anexo II da Directiva, e, no caso português, foi perpetuada, e, até, agravada, a confusão terminológica decorrente da má técnica legislativa utilizada pelo legislador comunitário, através, não só da cópia fiel da fórmula constante da Directiva, como da adopção, no artigo 3.º, alínea c), do RGGR, de uma definição de ‘armazenamento preliminar’ que abarca, não só o armazenamento preliminar constante da definição de ‘recolha’, como, também, o armazenamento temporário, antes da recolha, no local da produção dos resíduos.

No nosso entendimento, não podendo esvaziar-se de sentido a introdução, pelo legislador comunitário, da alteração corporizada pelo aditamento das notas de rodapé aos pontos D 15 do Anexo I e R 13 do Anexo II da Directiva 2008/98/CE, mas também não sendo aceitável, pelas razões já identificadas, uma interpretação que coloque em causa a

²⁵⁰ Decreto Legislativo n.º 205/2010, de 3 de Dezembro – *Gazzetta Ufficiale* n.º 288, de 10 de Dezembro de 2010, Suplemento Ordinário n.º 269, disponível em <http://www.camera.it/parlam/leggi/deleghe/10205dl.htm>.

²⁵¹ Cfr. SONIA D’ANGIULLI, “Il nuovo deposito temporaneo e l’esteso potere di controllo della Provincia”, in *Rifiuti – bollettino di informazione normativa*, n.º 180-181, Jan.-Fev. 2011, p. 49, disponível em http://www.reteambiente.it/ra/rol/182/stralci/Nuovo_deposito_temporaneo_e_potere_Provincia.pdf.

²⁵² Cfr. Anexos B e C do Decreto Legislativo n.º 205/2010, de 3 de Dezembro.

²⁵³ Cfr. pontos D 15 do Anexo I e R 13 do Anexo II, e notas de rodapé 3 e 5, do RGGR.

exclusão, do domínio das operações de tratamento, do armazenamento preliminar contido na definição de ‘recolha’, mas não do armazenamento temporário, antes da recolha, no local da produção dos resíduos, resta, unicamente, a possibilidade de concluir que o legislador pretendeu excluir, do domínio das operações de tratamento, tanto aquele armazenamento preliminar, como o armazenamento temporário, esclarecendo, assim, a não-sujeição, quer dos armazenadores/produtores, quer dos sujeitos que efectuam o armazenamento preliminar no âmbito de operações de recolha, à obtenção de uma licença para o efeito.

Estas confusões terminológicas e dúvidas interpretativas poderiam, e deveriam, ter sido facilmente evitadas pelo legislador comunitário, caso: (i) o termo ‘temporário’ tivesse sido utilizado, sempre, para aludir ao armazenamento efectuado, antes da recolha, no local da produção dos resíduos; (ii) o termo ‘preliminar’ tivesse sido reservado para referir, unicamente, o armazenamento efectuado durante a recolha, nas instalações onde os resíduos são descarregados a fim de serem preparados para posterior transporte para uma instalação de tratamento; (iii) a exclusão, do âmbito das operações de tratamento referidas nos Anexos I e II da Directiva 2008/98/CE, do armazenamento preliminar constante da definição de ‘recolha’ tivesse sido feita através do aditamento de uma referência a esse tipo de armazenamento na segunda parte dos pontos D 15 e R 13 dos mencionados anexos; e, em todo o caso, (iv) tivessem sido incluídas, no artigo que elenca as definições relevantes para efeitos de interpretação e aplicação da Directiva 2008/98/CE (artigo 3.º), definições claras dos vários tipos de armazenamento referidos naquele diploma normativo.

Por sua vez, também o legislador nacional deveria ter optado por formular uma definição de ‘armazenamento preliminar’ que não absorvesse o armazenamento temporário, antes da recolha, no local da produção dos resíduos, sendo que, ao tê-lo feito, acabou, não só por contribuir para o adensamento das dúvidas interpretativas que se colocam em torno dos conceitos de ‘armazenamento temporário’ e de ‘armazenamento preliminar’, como, também, por confundir estes dois tipos de armazenamento sob o mesmo conceito, mesmo depois de o legislador comunitário ter realçado a necessidade de os distinguir.

Não obstante todas as dificuldades interpretativas identificadas, e face a tudo o exposto, é possível concluir que o armazenamento preliminar, constante da definição de ‘recolha’, consiste na deposição controlada de resíduos, durante a recolha, nas instalações onde os

resíduos são descarregados a fim de serem preparados para posterior transporte para outro local para efeitos de tratamento²⁵⁴, e distingue-se do armazenamento temporário, que consubstancia a deposição controlada de resíduos, antes da recolha – e que é, por isso, efectuada, ainda, a montante de qualquer operação de gestão de resíduos –, no local da produção dos resíduos, por período não-superior a um ano²⁵⁵.

2.1.5.2. O transporte de resíduos

O transporte de resíduos é uma operação de gestão de resíduos, e encontra-se regulada, no que se refere ao transporte de resíduos em território nacional, pelo RGGR, e a Portaria n.º 145/2017, de 26 de Abril²⁵⁶, que, designadamente, define as regras aplicáveis ao transporte rodoviário, ferroviário, fluvial, marítimo e aéreo de resíduos em território nacional; quanto ao movimento transfronteiriço de resíduos da, na e para a UE, pela Directiva 2008/98/CE, o Regulamento (CE) n.º 1013/2006, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de Junho²⁵⁷ (Regulamento 1013/2006), que estabelece procedimentos e regimes de controlo relativos a transferências de resíduos, de acordo com a origem, o destino e o itinerário dessas transferências, o tipo de resíduos transferidos e o tipo de tratamento a aplicar aos resíduos no seu destino²⁵⁸, o RGGR, e o Decreto-Lei n.º 45/2008, de 11 de Março²⁵⁹, que assegura a execução e garante o cumprimento, na ordem jurídica interna, das obrigações decorrentes, para o Estado Português, do Regulamento 1013/2006; e, ao nível internacional, no que concerne ao movimento transfronteiriço de resíduos perigosos e sua eliminação, pela Convenção de Basileia sobre o Controlo dos

²⁵⁴ Cfr. considerando 16, primeiro período, da Directiva 2008/98/CE, e artigo 3.º, alínea c), trecho inicial e segunda parte, do RGGR.

²⁵⁵ Cfr. considerandos 15 e 16 da Directiva 2008/98/CE, e artigo 3.º, alínea c), primeira parte, do RGGR.

²⁵⁶ DR n.º 81/2017, Série I, de 26-04-2017, pp. 2052-2056, disponível em <https://data.dre.pt/eli/port/145/2017/04/26/p/dre/pt/html>.

²⁵⁷ JO L 190, de 12-07-2006, pp. 1-98, disponível em <http://data.europa.eu/eli/reg/2006/1013/oj>.

²⁵⁸ Cfr. artigo 1.º, n.º 1, do Regulamento 1013/2006.

²⁵⁹ DR n.º 50/2008, Série I, de 11-03-2008, pp. 1539-1543, disponível em <https://data.dre.pt/eli/dec-lei/45/2008/03/11/p/dre/pt/html>.

Movimentos Transfronteiriços de Resíduos Perigosos e sua Eliminação (Convenção de Basileia)²⁶⁰.

O transporte de resíduos é uma operação levada a cabo, geralmente, entre a produção ou a recolha de resíduos e o tratamento dos mesmos²⁶¹, e as pessoas que o efectuem a título profissional têm a obrigação de entregar os resíduos transportados em operadores licenciados para o respectivo tratamento²⁶².

Tratando-se de uma operação de gestão de resíduos, e tendo em conta que estes “são uma fonte mais do que provável de variados tipos de poluição [...] e causa de frequentes impactes”²⁶³, o transporte de resíduos deve, por um lado, ser realizado no respeito do princípio da protecção da saúde humana e do ambiente, com recurso a processos ou métodos que não sejam susceptíveis de gerar efeitos adversos sobre estes bens²⁶⁴, e, quando estejam em causa resíduos perigosos, garantindo a rastreabilidade dos mesmos²⁶⁵; e está, por outro, tal como quem o efectua a título profissional, sujeito ao registo de dados²⁶⁶ e ao cumprimento das normas técnicas resultantes da Portaria supra identificada²⁶⁷.

2.1.5.3. A valorização de resíduos

A valorização de resíduos vem definida, na Directiva 2008/98/CE e no RGGR, primeiramente, como uma operação de tratamento de resíduos, e, de seguida, como “qualquer operação [...] cujo resultado principal seja a transformação dos resíduos de

²⁶⁰ Em <http://www.basel.int/TheConvention/Overview/TextoftheConvention/tabid/1275/Default.aspx>. A Convenção de Basileia foi adoptada em 22 de Março de 1989; celebrada, em nome da, então, CEE, através da Decisão n.º 93/98/CEE, do Conselho, de 1 de Fevereiro – JO L 39, de 16-02-1993, pp. 1 e 2, disponível em <http://data.europa.eu/eli/dec/1993/98/oj>; e aprovada por Portugal, por via do Decreto n.º 37/93, de 20 de Outubro – DR n.º 246/1993, Série I-A, de 20-10-1993, pp. 5876-5904, disponível em <https://data.dre.pt/eli/dec/37/1993/10/20/p/dre/pt/html>.

²⁶¹ Cfr. artigo 3.º, alíneas c) e cc), do RGGR.

²⁶² Cfr. artigo 5.º, n.º 7, do RGGR.

²⁶³ Cfr. ALEXANDRA ARAGÃO, **O Direito...**, p. 9.

²⁶⁴ Cfr. artigo 6.º do RGGR.

²⁶⁵ Cfr. artigo 21.º-A, n.º 1, do RGGR.

²⁶⁶ Cfr. artigo 48.º, n.ºs 1, alínea d), e 2, do RGGR.

²⁶⁷ Cfr. artigo 21.º do RGGR.

modo a servirem um fim útil, substituindo outros materiais que, caso contrário, teriam sido utilizados para um fim específico ou a preparação dos resíduos para esse fim na instalação ou [no] conjunto da economia”²⁶⁸.

Partindo, desde logo, da hierarquia da gestão de resíduos, verifica-se que as operações de valorização podem ser integradas em três categorias distintas, consoante o seu grau de preferência face ao objectivo central em matéria de resíduos: a preparação para a reutilização, por um lado; a reciclagem, por outro; e, por fim, outros tipos de valorização²⁶⁹.

A preparação para a reutilização consiste na opção de valorização prioritária em matéria de gestão de resíduos²⁷⁰ e consiste no controlo, limpeza ou reparação dos resíduos, que são, assim, preparados para serem reutilizados, sem qualquer outro tipo de pré-processamento²⁷¹.

Desta forma, a preparação para a reutilização aproxima-se da reutilização, sendo que, tal como esta, tem como resultado principal a reutilização de produtos ou componentes de produtos, sem qualquer tipo de pré-processamento que implique a transformação dos mesmos; todavia, distingue-se dela, na medida em que recai sobre resíduos e se processa, por isso, no âmbito da gestão de resíduos, ao passo que a reutilização, incidindo sobre produtos que não são resíduos, se enquadra no âmbito da prevenção e da redução de resíduos, prioritárias face, nomeadamente, à opção de preparação para a reutilização²⁷².

A reciclagem²⁷³, por seu turno, além de designar a segunda opção de valorização prioritária em matéria de gestão de resíduos²⁷⁴, consiste na sujeição dos materiais constituintes dos resíduos a um processo de transformação física, química ou biológica,

²⁶⁸ Cfr. artigos 3.º, n.ºs 14 e 15, da Directiva 2008/98/CE, e 3.º, alíneas oo) e qq), do RGGR, na redacção introduzida pelo Decreto-Lei 73/2011.

²⁶⁹ Cfr. artigos 4.º, n.º 1, alíneas b) a d), da Directiva 2008/98/CE, e 7.º, n.º 1, alíneas b) a d), do RGGR. Seguindo a mesma categorização, cfr., também, o artigo 10.º da Directiva 2008/98/CE.

²⁷⁰ Cfr. artigos 4.º, n.º 1, alínea b), da Directiva 2008/98/CE, e 7.º, n.º 1, alínea b), do RGGR.

²⁷¹ Cfr. artigo 3.º, n.º 16, da Directiva 2008/98/CE e, em termos substancialmente idênticos, artigo 3.º, alínea v), do RGGR, aditada pelo Decreto-Lei 73/2011.

²⁷² Cfr. artigos 4.º, n.º 1, alíneas a) e b), da Directiva 2008/98/CE, e 7.º, n.º 1, alíneas a) e b), do RGGR.

²⁷³ Cfr. artigo 3.º, n.º 17, da Directiva 2008/98/CE, e, em termos substancialmente idênticos, o artigo 3.º, alínea bb), do RGGR, na redacção introduzida pelo Decreto-Lei 73/2011.

²⁷⁴ Cfr. artigos 4.º, n.º 1, alínea c), da Directiva 2008/98/CE, e 7.º, n.º 1, alínea c), do RGGR.

e tem, necessariamente, como resultado um produto, material ou substância que, em virtude daquele processo de transformação, deixa de consubstanciar um resíduo. Daí que uma operação de processamento de que resulte um resíduo não possa ser qualificada como de reciclagem, mesmo que esse resíduo ainda venha a ser submetido a outras formas de valorização – neste caso, aquela operação de processamento consistirá, antes, numa operação de preparação prévia à valorização²⁷⁵, abrangida pelos pontos R 12 dos anexos II da Directiva 2008/98/CE e do RGGR, como uma operação de valorização²⁷⁶.

Nos anexos II dos diplomas acabados de referir, são elencadas, como operações de valorização, a reciclagem de substâncias orgânicas não-utilizadas como solventes²⁷⁷, a reciclagem de metais e compostos metálicos²⁷⁸, e a reciclagem de outros materiais inorgânicos²⁷⁹, e, em termos mais concretos, por exemplo, na Directiva 2018/851, veio esclarecer-se que o reprocessamento de resíduos em matérias-primas secundárias para fins de engenharia em construção de estradas ou outras infra-estruturas poderá, também, em função das circunstâncias factuais específicas, enquadrar-se na definição de ‘reciclagem’, “se a utilização dos materiais se basear num adequado controlo da qualidade e cumprir todas as normas, regras, especificações e requisitos aplicáveis em matéria de protecção do ambiente e da saúde para a utilização específica em causa”²⁸⁰.

Desta feita, é forçoso concluir que, nos ‘outros tipos de valorização’, referidos como a terceira opção de valorização em matéria de gestão de resíduos²⁸¹, estão integradas, de forma residual, todas as operações de valorização de resíduos que não sejam qualificáveis como de preparação para a reutilização ou de reciclagem.

Assim, e a partir da análise da Directiva 2008/98/CE e do RGGR, observa-se que integram a categoria ‘outros tipos de valorização’, designadamente, a valorização

²⁷⁵ Cfr. COMISSÃO EUROPEIA, **Guidance on the interpretation...**, p. 33.

²⁷⁶ Cfr. notas aos referidos pontos.

²⁷⁷ Cfr. ponto R 3 do anexo II da Directiva 2008/98/CE e ponto R 3 do anexo II do RGGR.

²⁷⁸ Cfr. ponto R 4 do anexo II da Directiva 2008/98/CE e ponto R 4 do anexo II do RGGR.

²⁷⁹ Cfr. ponto R 5 do anexo II da Directiva 2008/98/CE e ponto R 5 do anexo II do RGGR.

²⁸⁰ Cfr. considerando 12, terceiro período.

²⁸¹ Cfr. artigos 4.º, n.º 1, alínea d), da Directiva 2008/98/CE e 7.º, n.º 1, alínea d), do RGGR.

energética²⁸², o reprocessamento em materiais que serão utilizados como combustíveis ou outros meios de produção de energia²⁸³, o enchimento²⁸⁴, o reprocessamento de resíduos em matérias-primas secundárias para fins de engenharia em construção de estradas ou outras infra-estruturas (quando o mesmo não integre o conceito de ‘reciclagem’)²⁸⁵, e as operações de preparação prévia à valorização²⁸⁶.

Compreende-se que estes ‘outros tipos de valorização’ sejam apartados da preparação para a reutilização, e, até mesmo, da reciclagem, uma vez que, não obstante todas as operações de valorização terem como resultado principal a transformação ou a preparação de resíduos de modo a servirem um fim útil, nomeadamente, substituindo outros materiais que, caso contrário, teriam sido utilizados para um fim específico, a preparação para a reutilização e a reciclagem são operadas sobre resíduos que, após as mesmas, deixam de ser qualificados como tal e passam a ser produtos, ao passo que, daqueles outros tipos de valorização, resultam objectos ou substâncias que continuam a ser resíduos²⁸⁷.

O valor associado a estes outros tipos de valorização reside, portanto, não na possibilidade de se aplicar, aos resíduos, o fim desse estatuto, e de, consequentemente, reduzir a quantidade de resíduos existente, mas, sim, no facto de permitirem, de uma parte, a preservação de recursos primários e, de outra, que objectos ou substâncias que não possam ser sujeitos a uma operação de valorização prioritária nos termos da hierarquia da gestão de resíduos “possam[, ainda assim,] preencher uma função útil”²⁸⁸. Neste sentido, o TJUE, no caso *Comissão c. Alemanha*, destacou que “[a] combustão de resíduos constitui [...] uma operação de valorização quando o seu objectivo principal é que os

²⁸² Cfr. artigos 3.º, n.º 17, parte final, da Directiva 2008/98/CE e 3.º, alínea bb), parte final, do RGGR, na redacção introduzida pelo Decreto-Lei 73/2011, bem como o artigo 3.º, n.º 15-A, primeira parte, da Directiva 2008/98/CE, introduzido pela Directiva 2018/851.

²⁸³ Idem.

²⁸⁴ Cfr. artigo 3.º, n.ºs 15-A e 17-A, da Directiva 2008/98/CE, introduzidos pela Directiva 2018/851.

²⁸⁵ Cfr. considerando 12, segundo e terceiro períodos, da Directiva 2018/851.

²⁸⁶ Cfr. artigos 3.º, n.º 15, da Directiva 2008/98/CE e 3.º, alínea qq), do RGGR, na redacção introduzida pelo Decreto-Lei 73/2011.

²⁸⁷ Podem encontrar-se exemplos destas operações de que resultam resíduos em AGÊNCIA PORTUGUESA DO AMBIENTE, **Operações de eliminação / valorização de resíduos (Anexos I e II do diploma RGGR** [em linha], disponível através da hiperligação <https://www.apambiente.pt/index.php?ref=16&subref=84&sub2ref=254&sub3ref=1389>.

²⁸⁸ Cfr. Acórdão do TJUE de 13 de Fevereiro de 2003, *Comissão C. Alemanha*, processo C-228/00, disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:62000CJ0228>, n.º 46.

resíduos possam preencher uma função útil, enquanto meio de produção de energia, substituindo-se à utilização de uma fonte de energia primária que poderia ter sido utilizada para desempenhar esta função”, o que “pressupõe, por um lado, que a energia produzida pela combustão dos resíduos e recuperada seja superior à energia consumida no processo de combustão e, por outro, que uma parte do excedente de energia libertada nesta combustão seja efectivamente utilizada, ou imediatamente, sob a forma de calor produzido pela incineração, ou depois de transformada, sob a forma de electricidade”, e “implica que a maior parte dos resíduos [deva] ser consumida durante a operação e que a maior parte da energia libertada [deva] ser recuperada e utilizada”²⁸⁹. Esta funcionalização das operações de valorização ao critério do “preenchimento de uma função útil” verifica-se, inclusivamente, quanto à preparação dos resíduos para a valorização de resíduos, referida no final da definição de ‘valorização’, sendo que aquela preparação, apesar de não consubstanciar a substituição de outros materiais pelos resíduos que dela são objecto, neutraliza os riscos associados aos materiais e prepara os resíduos para a sua utilização como matéria-prima noutros processos²⁹⁰, e deve, por isso, ser considerada uma operação de valorização de resíduos.

Note-se, contudo, que, segundo a nova definição de ‘valorização material’ – introduzida na Directiva 2008/98/CE pela Directiva 2018/851, e que engloba qualquer operação que não a valorização energética e o reprocessamento em materiais que serão utilizados como combustíveis ou outros meios de produção de energia, e inclui, designadamente, a preparação para a reutilização, a reciclagem e o enchimento²⁹¹, bem como o reprocessamento de resíduos em matérias-primas secundárias para fins de engenharia em construção de estradas ou outras infra-estruturas²⁹² –, a valorização energética e o reprocessamento em materiais que serão utilizados como combustíveis ou outros meios de produção de energia constituem as únicas operações que não são consideradas como de ‘valorização material’, sendo que este conceito apenas abrange a preparação para a reutilização, a reciclagem e os ‘outros tipos de valorização’ que não impliquem ou precedam a utilização de resíduos como meios de produção de energia. E, daqui, parece

²⁸⁹ Cfr. n.ºs 47, 42 e 43, respectivamente.

²⁹⁰ Cfr. COMISSÃO EUROPEIA, **Guidance on the interpretation...**, p. 31.

²⁹¹ Cfr. artigo 3.º, n.º 15-A, da Directiva 2008/98/CE, aditado pela Directiva 2018/851.

²⁹² Cfr. considerando 12, segundo período, da Directiva 2018/851.

decorrer, também, uma estratificação implícita entre os ‘outros tipos de valorização’, que sobrepõe as operações que, de entre estes outros tipos, consubstanciam operações de valorização material às que não são qualificáveis como tal²⁹³. O que, não obstante o silêncio do legislador comunitário nesta matéria, se crê dever-se à circunstância de as operações de valorização energética, apesar de permitirem que os resíduos preencham uma função útil, substituindo outros materiais, e de deverem ser realizadas com um elevado nível de eficiência energética²⁹⁴, não deixarem de ser, do ponto de vista ecológico, operações mais questionáveis do que as restantes de valorização.

A valorização, enquanto operação de tratamento, encontra-se, em geral, sujeita ao licenciamento previsto no RGGR, por razões de saúde pública e de protecção do ambiente²⁹⁵, ou ao licenciamento simplificado²⁹⁶, embora, nos casos em que incida sobre resíduos não-perigosos e seja efectuada no próprio local de produção e de acordo com as normas técnicas aplicáveis, ou se trate de valorização energética ou orgânica, esteja, em princípio, isenta de licenciamento²⁹⁷.

Contudo, no caso da valorização agrícola de lamas de depuração, da gestão de resíduos hospitalares, da gestão de resíduos gerados em navios, da incineração e co-incineração de resíduos, e da deposição de resíduos em aterro, o regime do respectivo licenciamento decorre de legislação e regulamentação específicas, sendo, ainda, aplicável o RGGR, embora a título subsidiário²⁹⁸.

2.1.5.4. A eliminação de resíduos

A eliminação de resíduos é, tal como a valorização, uma operação de tratamento de resíduos, mas surge definida por oposição a esta, em substância, como qualquer operação

²⁹³ Já na sua Resolução de 24 de Fevereiro de 1997, relativa a uma estratégia comunitária de gestão de resíduos, o Conselho havia afirmado, nomeadamente, que a reciclagem de materiais deveria ter prioridade em relação à valorização energética dos resíduos, contanto constituísse a melhor opção do ponto de vista ecológico – cfr. considerando 7 da Directiva 2008/98/CE.

²⁹⁴ Cfr., designadamente, o considerando 20 e o artigo 23.º, n.º 4, da Directiva 2008/98/CE.

²⁹⁵ Cfr. artigo 23.º, n.º 1, do RGGR.

²⁹⁶ Cfr. artigo 32.º, n.º 1, alíneas f), g), i) e j), do RGGR.

²⁹⁷ Previstos no artigo 23.º, n.ºs 4 e 5, do RGGR.

²⁹⁸ Cfr. artigo 43.º do RGGR.

que não tenha como resultado principal a transformação ou a preparação dos resíduos de modo a servirem um fim útil, substituindo outros materiais que, caso contrário, seriam utilizados para um fim específico²⁹⁹ – daí, inclusivamente, a integração, no âmbito das operações de eliminação de resíduos, das que tenham como consequência a recuperação de substâncias ou de energia, contanto essa recuperação seja o resultado, não principal, mas meramente secundário, de tais operações.

A eliminação de resíduos, não visando, a título principal, o preenchimento de uma função útil, nem tendo associados os benefícios (pelo menos, potenciais) da valorização para o ambiente e a saúde humana³⁰⁰, ocupa o último lugar na hierarquia da gestão de resíduos³⁰¹, devendo, pois, ser encarada como a opção de último recurso em toda a cadeia da gestão de resíduos.

As operações de eliminação estão, em princípio, sujeitas ao licenciamento previsto no RGGR³⁰², estando, apenas, isentas do mesmo quando incidam sobre resíduos não-perigosos e sejam efectuadas no próprio local de produção, ao abrigo das normas técnicas aplicáveis³⁰³.

2.2. Âmbito de aplicação objectivo negativo do RGGR

O âmbito de aplicação objectivo negativo do RGGR, estabelecido no artigo 2.º, n.ºs 2 e 3, encontra-se definido por referência a tipos ou categorias de produtos, substâncias ou materiais, excluídos de forma relativa (n.º 3) ou absoluta (n.º 2) do RGGR, consoante o seu afastamento do âmbito de aplicação deste Regime seja, ou não, efectuado na medida em que estejam abrangidos por demais legislação.

²⁹⁹ Cfr. artigos 3.º, n.ºs 14 e 19, da Directiva 2008/98/CE e 3.º, alíneas oo) e m), do RGGR, na redacção introduzida pelo Decreto-Lei 73/2011.

³⁰⁰ Cfr. considerando 19 da Directiva 2008/98/CE.

³⁰¹ Cfr. artigos 4.º, n.º 1, alínea e), da Directiva n.º 2008/98/CE e 7.º, n.º 1, alínea e), do Decreto-Lei n.º 178/2006, de 5 de Setembro. Neste seguimento, refere-se, também, no artigo 12.º, n.º 1, da Directiva n.º 2008/98/CE, que “[o]s Estados-Membros asseguram que os resíduos são sujeitos a operações de eliminação segura que cumpram o disposto no artigo 13.º relativo à protecção da saúde humana e do ambiente, quando não tiver sido efectuada a valorização a que se refere o artigo 10.º, n.º 1”.

³⁰² Cfr. artigo 23.º, n.º 1, do RGGR.

³⁰³ Cfr. artigo 23.º, n.º 5, alínea a), do RGGR.

2.2.1. Efluentes gasosos lançados na atmosfera

Nos termos do artigo 2.º, n.º 2, alínea a), do RGGR, estão excluídos, do âmbito de aplicação deste diploma os efluentes gasosos lançados na atmosfera, o dióxido de carbono captado e transportado para efeitos de armazenamento geológico e geologicamente armazenado, nos termos do regime jurídico relativo ao armazenamento geológico de dióxido de carbono, e o dióxido de carbono objecto de armazenamento geológico em quantidades totais inferiores a 100 000 t, destinado à investigação, desenvolvimento ou ensaio de novos produtos e processos. A Directiva 2008/98/CE contém uma exclusão apenas parcialmente semelhante, no seu artigo 2.º, n.º 1, alínea a), sendo que refere, unicamente, os efluentes gasosos lançados na atmosfera como substâncias excluídas do seu âmbito de aplicação.

Ao nível nacional, o Decreto-Lei n.º 127/2013, de 30 de Agosto (Decreto-Lei 127/2013), que estabelece o regime de emissões industriais aplicáveis à prevenção e ao controlo integrados da poluição, bem como as regras destinadas a evitar e/ou reduzir as emissões para o ar, a água e o solo e a produção de resíduos, a fim de alcançar um elevado nível de protecção do ambiente no seu todo, e transpõe a Directiva n.º 2010/75/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de Novembro³⁰⁴, relativa às emissões industriais (prevenção e controlo integrados da poluição), e que se aplica a diversas actividades industriais e agro-pecuárias, como sejam as indústrias do sector da energia e as instalações de gestão de resíduos³⁰⁵, bem como o Decreto-Lei n.º 39/2018, de 11 de Junho³⁰⁶ (Decreto-Lei 39/2018), que veio estabelecer o regime da prevenção e do controlo das emissões de poluentes para o ar e, designadamente, transpor a Directiva (UE) n.º 2015/2193, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de Novembro de 2015³⁰⁷, relativa à limitação das emissões para a atmosfera de certos poluentes provenientes de médias instalações de combustão, e contém o regime aplicável, em síntese, às fontes de emissão de poluentes para o ar associadas a diversos tipos de instalações, complexos de

³⁰⁴ JO L 334, de 17-12-2010, pp. 17-119, disponível em <http://data.europa.eu/eli/dir/2010/75/oj>.

³⁰⁵ Cfr. artigo 2.º do Decreto-Lei 127/2013.

³⁰⁶ DR n.º 111/2018, Série I, de 11-06-2018, pp. 2438-2460, disponível em <https://data.dre.pt/eli/dec-lei/39/2018/06/11/p/dre/pt/html>.

³⁰⁷ JO L 313, de 28-11-2015, pp. 1-19, disponível em <http://data.europa.eu/eli/dir/2015/2193/oj>.

instalações e actividades de combustão³⁰⁸, definem, para os efeitos da respectiva aplicação, o conceito de ‘efluentes gasosos’ como os “fluxos de poluentes atmosféricos sob a forma de gases, partículas ou aerossóis”³⁰⁹, e o de ‘emissão’ como “a libertação directa ou indirecta de substâncias, vibrações, calor ou ruído para o ar, água ou solo, a partir de fontes pontuais ou difusas” ou “a descarga[,] na atmosfera[,] de substâncias provenientes de fontes pontuais ou difusas” com origem numa instalação³¹⁰.

Estes diplomas são, assim, aplicáveis a um certo número de actividades e de fontes de emissões de poluentes, nomeadamente, para o ar, com o intuito de prevenir e controlar a poluição deste meio, e, em última análise, de alcançar um elevado nível de protecção do ambiente e da saúde humana. Todavia, os mesmos não são aplicáveis a todas as actividades e fontes de emissões de efluentes gasosos para a atmosfera, pelo que a exclusão dos efluentes gasosos lançados na atmosfera do âmbito de aplicação do RGGR e da Directiva 2008/98/CE deveria ter sido feita, no máximo, sob reserva da medida em que os mesmos já se encontrassem abrangidos por demais legislação, como acontece relativamente às exclusões previstas nos artigos 2.º, n.º 3, e 2.º, n.º 2, dos mencionados diplomas, respectivamente.

Quanto ao dióxido de carbono captado e transportado para efeitos de armazenamento geológico e geologicamente armazenado, verifica-se que a exclusão atende aos termos do regime jurídico relativo ao armazenamento geológico de dióxido de carbono, estabelecido pelo Decreto-Lei n.º 60/2012, de 14 de Março³¹¹ (Decreto-Lei 60/2012), que transpõe a Directiva n.º 2009/31/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de Abril³¹² (Directiva 2009/31/CE), relativa ao armazenamento geológico de dióxido de carbono, e onde se define ‘armazenamento geológico de CO₂’ como a “injecção acompanhada de armazenamento de fluxos de CO₂ em formações geológicas subterrâneas”³¹³.

³⁰⁸ Cfr. artigo 2.º do Decreto-Lei 39/2018.

³⁰⁹ Cfr. artigos 3.º, alínea s), do Decreto-Lei 127/2013 e 3.º, alínea o), do Decreto-Lei 39/2018.

³¹⁰ Cfr. artigo 3.º, alíneas t) e p), do Decreto-Lei 39/2018.

³¹¹ DR n.º 53/2012, Série I, de 14-03-2012, pp. 1153-1172, disponível em <https://data.dre.pt/eli/dec-lei/60/2012/03/14/p/dre/pt/html>.

³¹² JO L, de 05-06-2009, pp. 114-135, disponível em <http://data.europa.eu/eli/dir/2009/31/oj>.

³¹³ Cfr. artigo 2.º, alínea e), do Decreto-Lei 60/2012.

Contudo, o armazenamento geológico de CO₂ em quantidades totais inferiores a 100.000 toneladas, quando destinado à investigação, desenvolvimento ou ensaio de novos produtos e processos, encontra-se excluído do âmbito de aplicação, tanto do Decreto-Lei 60/2012, como da Directiva 2009/31/CE, pelo que o legislador português, para além de ter ido mais longe do que o comunitário quanto ao objecto da exclusão a que se referem os artigos 2.º, n.º 2, alínea a), do RGGR e 2.º, n.º 1, alínea a), da Directiva 2008/98/CE, colocou inteiramente de fora do âmbito de aplicação do RGGR uma parte do dióxido de carbono armazenado geologicamente e que não se encontra abrangido por outra legislação.

2.2.2. A terra (*in situ*), incluindo os solos contaminados não-escavados e os edifícios com ligação permanente ao solo

No artigo 2.º, n.º 2, alínea b), do RGGR, indica-se, como estando excluída do âmbito de aplicação do mesmo diploma, a terra (*in situ*), incluindo os solos contaminados não-escavados e os edifícios com ligação permanente ao solo.

Esta exclusão, introduzida, pela primeira vez, na Directiva 2008/98/CE, encontra-se, também, prevista no artigo 2.º, n.º 1, alínea b), deste acto normativo.

A referência aos “solos contaminados não-escavados e os edifícios com ligação permanente ao solo” remete-nos, desde logo, para a decisão do TJUE no caso *Paul Van de Walle*, no domínio do qual aquele órgão jurisdicional afirmou integrarem o conceito de ‘resíduos’, tanto os hidrocarbonetos derramados no solo, como o próprio solo e as águas subterrâneas contaminadas por aqueles, e os edifícios implantados nesse solo, e, consequentemente, concluiu pela aplicação da Directiva relativa aos resíduos (à data, a Directiva 75/442/CEE, com as alterações introduzidas pela Directiva 91/156/CEE), e, nomeadamente, das regras nela contidas sobre a responsabilidade dos detentores pela gestão dos resíduos e pelos custos da mesma. E foi, precisamente, “em reacção” a essa decisão³¹⁴, e após aceso debate sobre o possível impacto da mesma para os Estados-

³¹⁴ A expressão é utilizada por LUDWIG KRÄMER, em “Remarks on the Waste Framework Directive”, in *Environmental Law Network International*, N.º 1, 2010, pp. 2-6, disponível em https://www.elni.org/fileadmin/elni/dokumente/Archiv/2010/Heft_1/elni_Review_2010-1_Kraemer_2010-05-07.pdf, p. 2, e por NICOLAS DE SADELEER, em *EU Environmental Law and the Internal Market*, Oxford University Press, 2014, p. 63, nota 290.

Membros³¹⁵, que esta exclusão acabou por ser introduzida na Directiva 2008/98/CE, como forma de obviar à aplicação desta aos referidos solos.

Creemos, contudo, que a introdução desta exclusão, como a de qualquer outra, não restringe a amplitude do conceito de ‘resíduos’³¹⁶ – o qual continua, em abstracto, e neste caso, a integrar os solos contaminados não-escavados e os edifícios com ligação permanente ao solo –, apenas excluindo os resíduos em questão do âmbito de aplicação da Directiva 2008/98/CE, e, consequentemente, dos diplomas nacionais de transposição da mesma. Só assim, aliás, se compreende a necessidade de prever uma exclusão do âmbito de aplicação dos referidos diplomas, sendo que, caso não se estivesse perante objectos ou substâncias qualificáveis como resíduos, tais diplomas não seriam, sequer, aplicáveis, desde logo, em virtude do não-preenchimento do seu âmbito de aplicação positivo.

E, por esta razão, entendemos que as conclusões extraídas, pelo TJUE, no caso *Paul Van de Walle*, a respeito do conceito de ‘resíduos’ se mantêm inteiramente válidas – tal como, aliás, as que, de um modo semelhante a estas, determinaram a qualificação como resíduos das águas do mar contaminadas por hidrocarbonetos, no caso *Commune de Mesquer*, sendo certo que essas águas não foram, até à data, excluídas do âmbito de aplicação da Directiva 2008/98/CE –, restringindo-se os efeitos desta exclusão à não-aplicação da Directiva 2008/98/CE e dos diplomas nacionais de transposição da mesma aos solos

³¹⁵ “Member States were afraid of the impact which this judgment might have on all the aspects of contaminated soil management and that they would be obliged to positively take action by cleaning up such contaminated sites” – cfr. LUDWIG KRÄMER, em “**Remarks on the Waste...**”, p. 2.

³¹⁶ Contrariamente ao que defendem ELIZABETH BRANDON, em **Global Approaches to Site Contamination Law**, Springer Science & Business Media, 2012, p. 66: “*Van de Walle prompted a review of the 1991 Waste Directive, along with several other pieces of European legislation relating to waste [...]. As a result, and in an effort to clarify the legal definition of ‘waste’, the 2008 Waste Framework Directive now expressly excludes from the definition any ‘land (in situ) including unexcavated contaminated soil and buildings permanently connected with land’ [...]*”; e ELOISE SCOTFORD, em “**The New Waste Directive – Trying to Do it All... An Early Assessment**”, in *Environmental Law Review*, Vol. 11, N.º 2, Jun. 2009, pp. 75-96, disponível em <https://doi.org/10.1350%2Fenlr.2009.11.2.046>, p. 83, nota 48: “*Note that only part of the decision in Case [...] Van de Walle [...] is thus explicitly overturned (i.e. the finding that soil contaminated with spilled hydrocarbons is waste) [...]. However, the ECJ’s controversial finding in that case [...] that the relevant accidentally spilled hydrocarbons themselves are ‘discarded’ should also be overturned implicitly by this new exclusion from the Directive’s scope: the ECJ found in Van the Walle that ‘the hydrocarbons cannot be separated from the land which they have contaminated’ [...]. If this is the case, Van de Walle is no longer good law, which calls into question the ECJ’s finding that oil accidentally spilled at sea is waste [...], since the Court relied directly on its reasoning in Van de Walle to reach this conclusion [...]*”.

contaminados não-escavados e aos edifícios com ligação permanente ao solo, aos quais deverá, antes, ser aplicada a legislação sobre a protecção dos solos (quando existente³¹⁷).

Tendo em vista a interpretação dos termos da exclusão em apreço, importa, ainda, referir que *‘in situ’* significa, essencialmente, “na situação inicial”³¹⁸, pelo que os solos contaminados que tenham sido removidos da sua localização inicial e/ou escavados, bem como os edifícios com ligação permanente a esse solo, e contanto preencham os requisitos para a sua qualificação como resíduos, não se encontram excluídos do âmbito de aplicação da Directiva 2008/98/CE e, para o que aqui importa, do RGGR.

Na ausência de uma definição legal da expressão ‘solos contaminados’, esta deverá ser interpretada, por um lado, com recurso ao critério da apresentação de qualquer das características de perigosidade dos resíduos, previstas no Regulamento 1357/2014, que substitui o anexo III da Directiva 2008/98/CE, e, por outro, por contraposição à expressão ‘solo não-contaminado e outros materiais naturais’ utilizada nos artigos 2.º, n.º 2, alínea c), do RGGR e 2.º, n.º 1, alínea c), da Directiva 2008/98/CE, que remete para a ideia de que o solo não-contaminado constitui solo-virgem ou equivalente a solo-virgem³¹⁹.

2.2.3. Materiais naturais resultantes de escavações no âmbito de actividades de construção

Nos artigos 2.º, n.º 2, alínea c), do RGGR, e 2.º, n.º 1, alínea c), da Directiva 2008/98/CE, excluem-se, do âmbito de aplicação dos mesmos diplomas, o solo não-contaminado e outros materiais naturais resultantes de escavações no âmbito de actividades de construção, desde que os materiais em causa sejam utilizados para construção no seu estado natural e no local em que foram escavados.

³¹⁷ Considerando que nem todos os Estados-Membros dispõem de legislação sobre a protecção dos solos – como é o caso de Portugal –, esta exclusão deveria, no máximo, ter sido integrada no n.º 2 do artigo 2.º da Directiva 2008/98/CE e no correspondente n.º 3 do artigo 2.º do RGGR, que contêm, também, exclusões do âmbito de aplicação dos respectivos diplomas, mas restringidas “[à] medida em que já estejam abrangidos por demais legislação comunitária” ou “[aos] termos da lei” – cfr. mencionados dispositivos.

³¹⁸ “*‘In situ’ essentially means in the original position; the exclusion relates to land, soil and buildings that are in their original position and have not been disturbed, for example through excavation or demolition*” – cfr. COMISSÃO EUROPEIA, **Guidance on the interpretation...**, p. 41.

³¹⁹ Cfr. COMISSÃO EUROPEIA, **Guidance on the interpretation...**, p. 41.

Esta exclusão foi introduzida na Directiva 2008/98/CE por se considerar que o tipo de materiais em causa não deveria ser sujeito à disciplina da gestão de resíduos, mesmo quando reconduzível ao conceito de ‘resíduo’ em virtude de o seu detentor deles se desfazer³²⁰.

Para efeitos do preenchimento desta exclusão, é, contudo, necessário que os materiais naturais, por um lado, resultem de escavações realizadas no âmbito de actividades de construção; por outro, se encontrem no seu estado natural; e, por outro, ainda, sejam utilizados para construção, no mesmo estado natural em que se encontravam à data da escavação e no local em que foram escavados.

A partir da redacção da previsão normativa em apreço, verifica-se que os solos não-contaminados consubstanciam “materiais naturais”, e esta expressão remete para a ideia de solos-virgens ou solos equivalentes a solos-virgens³²¹. Nessa sequência, são, também, ‘materiais naturais resultantes de escavações no âmbito de actividades de construção’ – ou seja, materiais-virgens – designadamente, as pedras, a gravilha e as rochas³²².

O que caracteriza, em primeira linha, estes solos e materiais é, assim, a sua pureza, o estado inalterado das suas características naturais essenciais. Todavia, para que sejam excluídos do âmbito de aplicação da Directiva 2008/98/CE e dos respectivos diplomas nacionais de transposição, esses solos e materiais terão, também, de ser utilizados “no seu estado natural”, pelo que, com excepção da sua escavação, não poderão, até à sua utilização, ser alterados ou, por qualquer forma, perder a pureza que os caracteriza.

O grande problema que, na prática, se coloca em relação a estes materiais reconduz-se ao facto de, por regra, não se verificar se os mesmos se encontram, ou não, efectivamente, no seu estado natural, puro, e de, muitas vezes, serem utilizados materiais contaminados em projectos de construção ou de infra-estruturas³²³.

³²⁰ Cfr. COMISSÃO EUROPEIA, **Guidance on the interpretation...**, p. 42.

³²¹ Cfr. COMISSÃO EUROPEIA, **Guidance on the interpretation...**, p. 42.

³²² Cfr. COMISSÃO EUROPEIA, **Guidance on the interpretation...**, p. 42.

³²³ “(...) in practice, [...] soil which is excavated in the course of construction activities is not normally examined to establish whether it is contaminated or not. Clearly, any contaminated excavated soil constitutes waste and may not be used for construction work, be it for airports, roads, port projects, etc. It is known, however, that in the Member States such contaminated soil is quite frequently used in construction or infrastructure projects” – cfr. LUDWIG KRÄMER, em “**Remarks on the Waste...**”, p. 2.

2.2.4. Resíduos radioactivos

Nos termos do disposto nos artigos 2.º, n.º 2, alínea d), do RGGR e 2.º, n.º 1, alínea d), da Directiva 2008/98/CE, estão excluídos, do âmbito de aplicação destes diplomas, os resíduos radioactivos.

A gestão dos resíduos radioactivos encontra-se, actualmente, regulada pela Directiva n.º 2011/70/EURATOM, do Conselho, de 19 de Julho³²⁴ (Directiva 2011/70/EURATOM), e pelo Decreto-Lei n.º 156/2013, de 5 de Novembro³²⁵ (Decreto-Lei 156/2013), que transpõe aquela Directiva. Estes diplomas visam, essencialmente, assegurar a gestão responsável e segura dos resíduos radioactivos por forma a evitar impor encargos desnecessários às gerações futuras³²⁶, tendo em conta, designadamente, que estes resíduos, em virtude de conterem radionuclídeos, “[exigem] a adopção de medidas de protecção da saúde humana e do ambiente contra os perigos resultantes de radiações ionizantes, incluindo a eliminação em instalações adequadas, como destino final”³²⁷.

Por ‘resíduos radioactivos’, entendem-se “os materiais radioactivos sob forma gasosa, líquida ou sólida, independentemente da sua origem, cuja utilização ulterior não seja prevista ou considerada pelo Estado ou por pessoa, singular ou colectiva, cuja decisão seja aceite pelo Estado e que sejam regulados como resíduos radioactivos pela autoridade reguladora competente ao abrigo do quadro legislativo e regulamentar em vigor”³²⁸.

Esta exclusão de âmbito compreende-se, por isso, por se tratarem de resíduos com características muito específicas, e cuja gestão deve ser efectuada em condições que atendam a essas especificidades.

³²⁴ JO L 199, de 02-08-2011, pp. 48-56, disponível em <http://data.europa.eu/eli/dir/2011/70/oj>.

³²⁵ DR n.º 214/2013, Série I, de 05-11-2013, pp. 6373-6385, disponível em <https://data.dre.pt/eli/dec-lei/156/2013/11/05/p/dre/pt/html>.

³²⁶ Cfr. artigo 1.º, n.º 1, da Directiva 2011/70/EURATOM.

³²⁷ Cfr. considerando 21, segundo período, da Directiva 2011/70/EURATOM.

³²⁸ Cfr. artigos 3.º, alínea u), do Decreto-Lei 156/2013 e 3.º, n.º 7, da Directiva 2011/70/EURATOM.

2.2.5. Explosivos abatidos à carga ou em fim-de-vida

Decorre dos artigos 2.º, n.º 2, alínea e), do RGGR e 2.º, n.º 1, alínea e), da Directiva 2008/98/CE que estes diplomas não são aplicáveis aos explosivos abatidos à carga ou em fim-de-vida.

O conceito de ‘explosivos’ é, muitas vezes, definido, nos domínios internacional, comunitário e nacional, por remissão para a aceção acolhida nas Recomendações da Organização das Nações Unidas (ONU) relativas ao Transporte de Mercadorias Perigosas – mais concretamente, no seu Volume I³²⁹ – o que se verifica, designadamente, na Directiva n.º 2014/28/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de Fevereiro³³⁰ (Directiva 2014/28/UE), relativa à harmonização da legislação dos Estados-Membros respeitante à disponibilização no mercado e ao controlo dos explosivos para utilização civil³³¹, e no Decreto-Lei n.º 9/2017, de 10 de Janeiro³³² (Decreto-Lei 9/2017), que estabelece os requisitos na colocação no mercado de explosivos e munições e transpõe a Directiva 2014/28/UE³³³.

Na Regulamentação-Modelo sobre o Transporte de Mercadorias Perigosas anexa às referidas Recomendações da ONU, os explosivos são designados sob a ‘Classe 1 – Explosivos’, que compreende, essencialmente, substâncias e artigos explosivos³³⁴, e definidos nos mesmos termos que foram, posteriormente, utilizados, no Decreto-Lei n.º 139/2002, de 17 de Maio³³⁵ (Decreto-Lei 139/2002), que aprova o Regulamento de Segurança dos Estabelecimentos de Fabrico e de Armazenagem de Produtos Explosivos (RSEFAPE), para descrever as matérias e os objectos explosivos³³⁶.

³²⁹ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, **Recommendations on the Transport of Dangerous Goods – Model Regulations**, Vol. I, 20.^a ed. revista, 2017, disponível em https://www.unece.org/fileadmin/DAM/trans/danger/publi/ST_SG_AC10_1_Rev20_Vol_I_E_WEB.pdf.

³³⁰ JO L 96, de 29-03-2014, pp. 1-44, disponível em <http://data.europa.eu/eli/dir/2014/28/oj>.

³³¹ Cfr. artigo 2.º, n.º 1, da Directiva 2014/28/UE.

³³² DR n.º 7/2017, Série I, de 10-01-2017, pp. 355-380, disponível em <https://data.dre.pt/eli/dec-lei/9/2017/01/10/p/dre/pt/html>.

³³³ Cfr. artigo 3.º, alínea j), do Decreto-Lei 9/2017.

³³⁴ Cfr. ponto 2.1.1.1. da Regulamentação-Modelo.

³³⁵ DR n.º 114/2002, Série I-A, de 17-05-2002, pp. 4558-4579, disponível em <https://data.dre.pt/eli/dec-lei/139/2002/05/17/p/dre/pt/html>.

³³⁶ Cfr. artigo 4.º, n.º 2, alíneas a) e c), do RSEFAPE, e ponto 2.1.1.3., alíneas a) e c), da Regulamentação-Modelo.

As referidas Recomendações da ONU são aplicáveis, inclusivamente, quando estejam em causa resíduos, os quais deverão ser transportados de acordo com as regras aplicáveis à classe a que sejam reconduzíveis consoante a sua perigosidade, ou, quando não estejam sujeitos à Regulamentação-Modelo, mas se encontrem abrangidos pela Convenção de Basileia, sob a Classe 9, que abrange substâncias e objectos perigosos vários, designadamente, substâncias perigosas para o ambiente³³⁷.

Ora, por um lado, a Convenção de Basileia é aplicável, nomeadamente, aos resíduos – isto é, e nos seus termos, “substâncias ou objectos que são eliminados ou se projecta eliminar, ou são objecto de pedido para serem eliminados, de acordo com as cláusulas da lei nacional”³³⁸ – que pertençam a qualquer categoria incluída no anexo I, a menos que não tenham nenhuma das características descritas no anexo III³³⁹, e, por outro, os resíduos de natureza explosiva, quando não abrangidos por outra legislação, encontram-se expressamente elencados no anexo I, sob o ponto Y15, e, simultaneamente, contêm, por natureza, pelo menos, uma das características de perigosidade descritas no anexo III – a explosividade³⁴⁰ –, pelo que lhes é aplicável aquela Convenção – nomeadamente, para efeitos de proibição do movimento transfronteiriço de resíduos perigosos que resulte em eliminação deliberada (por exemplo, imersão no mar) dos mesmos³⁴¹ e de imposição, às Partes Contratantes, da obrigação de assegurar a disponibilidade de instalações adequadas para a eliminação, com vista à gestão ambientalmente segura e racional dos resíduos perigosos³⁴² – e, quanto ao seu transporte, também, as Recomendações da ONU *supra* mencionadas, para além do já atrás referido Regulamento 1013/2006, relativo a transferências de resíduos.

Por outro lado, o armazenamento dos resíduos de natureza explosiva encontra-se abrangido pela Directiva n.º 2012/18/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 4 de Julho³⁴³ (Directiva 2012/18/UE), relativa ao controlo dos perigos associados a acidentes

³³⁷ Cfr. ponto 2.0.1.2.1. da Regulamentação-Modelo.

³³⁸ Cfr. artigo 2.º, n.º 1, da Convenção de Basileia.

³³⁹ Cfr. artigo 1.º, n.º 1, alínea a), da Convenção de Basileia.

³⁴⁰ Cfr. classe 1 do anexo III da Convenção de Basileia.

³⁴¹ Cfr. artigo 9.º, n.º 1, alínea e), da Convenção de Basileia.

³⁴² Cfr. artigo 4.º, n.º 1, alínea b), da Convenção de Basileia.

³⁴³ JO L 197, de 24-07-2012, pp. 1-37, disponível em <http://data.europa.eu/eli/dir/2012/18/oj>.

graves³⁴⁴ que envolvem substâncias perigosas – e que se aplica, essencialmente, a estabelecimentos³⁴⁵, ou seja, áreas controladas por operadores em que se situam instalações onde, designadamente, se encontram armazenadas substâncias perigosas³⁴⁶ –, e o *supra* referido RSEFAPE, aprovado pelo Decreto-Lei 139/2002³⁴⁷.

Por fim, o RSEFAPE, aplicável, também, à eliminação dos resíduos de natureza explosiva, determina que os produtos explosivos e as matérias-primas que se encontrem deteriorados, não oferecendo garantia de estabilidade ou não se apresentando em boas condições de conservação, e que tenham ficado incapazes para utilização ou para serem economicamente recuperados, “são prontamente eliminados, sob a orientação do responsável técnico do estabelecimento ou do responsável técnico pela utilização de explosivos em trabalhos de engenharia ou de exploração de minas ou pedreiras, conforme o local onde a eliminação se efectuar”³⁴⁸.

Todavia, não existe legislação específica sobre os explosivos abatidos à carga ou em fim-de-vida, pelo que a exclusão total deste tipo de resíduos do âmbito de aplicação do RGGR e da Directiva 2008/98/CE, ao invés de permitir uma gestão adequada às especificidades destes resíduos através da aplicação de legislação que concretamente lhes atenda, acaba por resultar na criação de uma lacuna na sua regulação.

2.2.6. Matérias fecais e materiais naturais não-perigosos de origem agrícola e silvícola (biomassa)

Nos artigos 2.º, n.º 2, alínea f), do RGGR, e 2.º, n.º 1, alínea f), da Directiva 2008/98/CE, excluem-se, do âmbito de aplicação dos mesmos diplomas, as matérias fecais não-abrangidas pela alínea c) do n.º 3 do artigo 2.º do RGGR e pela alínea b) do n.º 2 do artigo

³⁴⁴ Considera-se, neste domínio, ‘acidente grave’ “um acontecimento, como uma emissão, um incêndio ou uma explosão, de graves proporções, resultante de desenvolvimentos não[-]controlados durante o funcionamento de um estabelecimento abrangido pela [...] Directiva, e que provoque um perigo grave, imediato ou retardado, no interior ou no exterior de um estabelecimento, para a saúde humana ou para o ambiente, e que envolva uma ou mais substâncias perigosas” – cfr. artigo 3.º, n.º 13 da Directiva 2012/18/UE.

³⁴⁵ Cfr. artigo 2.º, n.º 1, da Directiva 2012/18/UE.

³⁴⁶ Cfr. artigo 3.º, n.º 1, da Directiva 2012/18/UE.

³⁴⁷ Cfr. artigo 1.º, n.º 1, do RSEFAPE.

³⁴⁸ Cfr. artigo 38.º, n.º 1.

2.º da Directiva, as palhas e outro material natural não-perigoso de origem agrícola ou silvícola que seja utilizado na agricultura ou na silvicultura ou para a produção de energia a partir dessa biomassa através de processos ou métodos que não prejudiquem o ambiente nem ponham em perigo a saúde humana.

Dada a redacção da norma, parece, à primeira vista, que a mesma se refere, por um lado, às matérias fecais (quaisquer) não-abrangidas pelos artigos 2.º, n.º 3, alínea c), do RGGR e 2.º, n.º 2, alínea b), da Directiva 2008/98/CE, e, por outro, às palhas e outro material natural não-perigoso de origem agrícola ou silvícola. Todavia, tendo em conta a mesma norma na versão inglesa da Directiva 2008/98/CE – que refere: *“faecal matter, if not covered by paragraph 2(b), straw and other natural non-hazardous agricultural or forestry material used in farming, forestry or for the production of energy from such biomass through processes or methods which do not harm the environment or endanger human health* –, assim como que as mencionadas matérias fecais estão integradas na mesma alínea que os demais materiais naturais não-perigosos de origem agrícola ou silvícola, parece de concluir que aquela norma se refere, antes, por um lado, às matérias fecais, contanto não-abrangidas pelos artigos 2.º, n.º 3, alínea c), do RGGR e 2.º, n.º 2, alínea b), da Directiva 2008/98/CE, e, por outro, às palhas e demais materiais naturais não-perigosos, sendo a origem agrícola ou silvícola comum a todos eles.

As matérias fecais de origem agrícola ou silvícola excluídas do âmbito de aplicação do RGGR e da Directiva 2008/98/CE por via dos artigos 2.º, n.º 2, alínea f), e 2.º, n.º 1, alínea f), dos mencionados diplomas, respectivamente, são, apenas, as que não sejam excluídas daquele âmbito por via dos artigos 2.º, n.º 3, alínea c), do RGGR e 2.º, n.º 2, alínea b), da Directiva 2008/98/CE, referentes, essencialmente, a subprodutos animais.

Nos termos destes últimos normativos, estão excluídos, do âmbito de aplicação do RGGR, e da Directiva 2008/98/CE, nos termos da lei, os subprodutos animais, incluindo os produtos transformados, abrangidos, actualmente, pelo Regulamento (CE) n.º 1069/2009, Regulamento (CE) n.º 1069/2009, do Parlamento Europeu e do Conselho de 21 de Outubro³⁴⁹, com excepção dos destinados à incineração, à deposição em aterros ou à utilização numa unidade de biogás ou de compostagem.

³⁴⁹ JO L 300, de 14-11-2009, pp. 1-33, disponível em <http://data.europa.eu/eli/reg/2009/1069/oj>.

Segundo o Regulamento 1069/2009, o conceito de ‘subprodutos animais’ é definido como os “corpos inteiros ou partes de animais mortos, produtos de origem animal e outros produtos que provenham de animais que não se destinam ao consumo humano (...)”³⁵⁰, e inclui, designadamente, oócitos, embriões, sémen, leite cru, colostro, conchas de moluscos, carapaças de crustáceos, excrementos e urina³⁵¹.

Ora, o Regulamento 1069/2009 não se aplica, entre outros, aos subprodutos animais que consubstanciem excremento e urina, com excepção de chorume e de guano não-mineralizado³⁵². O que significa, em síntese, que, a este propósito, o referido Regulamento é aplicável, apenas, aos excrementos e à urina provenientes de animais de criação que não sejam peixes de criação³⁵³, e ao guano não-mineralizado.

Portanto, e atento o disposto nos artigos 2.º, n.º 3, alínea c), do RGGR, e 2.º, n.º 2, alínea b), da Directiva 2008/98/CE, estes diplomas não são aplicáveis aos excrementos e à urina provenientes de animais de criação que não sejam peixes de criação, nem ao guano não-mineralizado, excepto quando os mesmos se destinem à incineração, à deposição em aterros ou à utilização numa unidade de biogás ou de compostagem.

E, ante esta clarificação, pode constatar-se que todas as restantes matérias fecais – isto é, as que não sejam excluídas por força dos artigos 2.º, n.º 3, alínea c), do RGGR e 2.º, n.º 2, alínea b), da Directiva 2008/98/CE – de origem agrícola ou silvícola são afastadas do âmbito de aplicação do RGGR e da Directiva 2008/98/CE por via da norma prevista nos artigos 2.º, n.º 2, alínea f), e 2.º, n.º 1, alínea f), dos mesmos diplomas, respectivamente.

As ‘matérias fecais de origem agrícola ou silvícola’ consistem num “material natural não-perigoso” e, mais concretamente, nos excrementos e na urina excretados por animais em instalações de exploração agrícola ou silvícola, não abrangendo as matérias fecais humanas nem as que tenham outras proveniências³⁵⁴.

³⁵⁰ Cfr. artigo 3.º, n.º 1.

³⁵¹ Cfr. artigos 3.º, n.º 1, parte final, e 2.º, n.º 2, alíneas d), e), f) e k), *a contrario*, do Regulamento 1069/2009.

³⁵² Cfr. artigo 2.º, n.º 2, alínea k), do Regulamento 1069/2009.

³⁵³ Cfr. artigo 3.º, n.º 20, do Regulamento 1069/2009.

³⁵⁴ Cfr. COMISSÃO EUROPEIA, **Guidance on the interpretation...**, p. 43.

Os materiais naturais não-perigosos de origem agrícola ou silvícola referidos na exclusão sob apreciação incluem, para além das referidas matérias fecais, as palhas e outra biomassa, como, por exemplo, madeira.

A perigosidade ou não-perigosidade destes materiais deverá ser analisada a partir das definições de ‘resíduos perigosos’ e de ‘resíduos não-perigosos’ constantes da legislação em matéria de resíduos, os quais se distinguem consoante os resíduos apresentem, ou não, respectivamente, uma ou mais das características de perigosidade enumeradas no Regulamento 1357/2014³⁵⁵.

Mas, para além de não-perigosos e de origem agrícola ou silvícola, os materiais sob referência – sejam as matérias fecais, as palhas ou os demais abrangidos na previsão da exclusão – só serão efectivamente excluídos do âmbito de aplicação do RGGR e da Directiva 2008/98/CE, se forem utilizados na agricultura ou na silvicultura ou para a produção de energia a partir dessa biomassa, e, em qualquer dos casos, “através de processos ou métodos que não prejudiquem o ambiente nem ponham em perigo a saúde humana”, ou seja, segundo os princípios da legislação em matéria de ambiente³⁵⁶.

2.2.7. Sedimentos

Segundo o disposto nos artigos 2.º, n.º 2, alínea g), do RGGR e 2.º, n.º 3, da Directiva 2008/98/CE, estão excluídos, do âmbito de aplicação destes diplomas, também, os sedimentos deslocados no interior das águas de superfície para efeitos de gestão das águas e dos cursos de água, de prevenção de inundações ou de atenuação dos efeitos de inundações e secas ou da recuperação de terras caso se demonstre a sua não-perigosidade.

A este propósito, cumpre destacar que o que é objecto da presente exclusão são, unicamente, os sedimentos que: por um lado, sejam deslocados no interior das águas de superfície – e não, por exemplo, os sedimentos dragados ou os que sejam deslocados para fora das águas de superfície –; por outro, sejam deslocados, nos referidos termos, para efeitos de gestão das águas e dos cursos de água, prevenção de inundações, atenuação dos

³⁵⁵ Cfr. artigos 3.º, n.ºs 2 e 2-A, da Directiva 2008/98/CE (este último aditado pela Directiva 2018/851), e 3.º, alínea II) do RGGR.

³⁵⁶ Cfr. COMISSÃO EUROPEIA, **Guidance on the interpretation...**, p. 44.

efeitos de inundações e secas, ou recuperação de terras; e, por outro, ainda, não sejam perigosos, nos termos definidos no RGGR e na Directiva 2008/98/CE.

2.2.8. Águas residuais

Nos termos do disposto nos artigos 2.º, n.º 3, alínea a), do RGGR e 2.º, n.º 2, alínea a), da Directiva 2008/98/CE, são excluídas, do âmbito de aplicação destes diplomas, e na medida em que já estejam abrangidas por demais legislação, as águas residuais.

O que significa que, às águas residuais que estejam reguladas noutros diplomas, e na medida em que o sejam, não são aplicáveis a Directiva 2008/98/CE e os actos normativos nacionais de transposição da mesma.

Neste domínio, cumpre destacar a Directiva n.º 91/271/CEE, do Conselho, de 21 de Maio³⁵⁷ (Directiva 91/271/CEE), relativa à recolha, ao tratamento e à descarga de águas residuais urbanas³⁵⁸ e ao tratamento e à descarga de águas residuais de determinados sectores industriais³⁵⁹, e que visa, essencialmente, proteger o ambiente dos efeitos nefastos das descargas de águas residuais³⁶⁰, e o Decreto-Lei n.º 152/97, de 19 de Junho³⁶¹, que transpõe aquela Directiva para o ordenamento jurídico português.

2.2.9. Resíduos das indústrias extractivas

De acordo com o disposto nos artigos 2.º, n.º 3, alínea b), do RGGR e 2.º, n.º 2, alínea d), da Directiva 2008/98/CE, estão excluídos, do âmbito destes diplomas, e na medida em que já estejam abrangidos por demais legislação, os resíduos resultantes da prospecção, extracção, tratamento e armazenagem de recursos minerais, bem como da exploração de

³⁵⁷ JO L 136, de 30-05-1991, pp. 40-52, disponível em <http://data.europa.eu/eli/dir/1991/271/oj>.

³⁵⁸ Cfr. artigo 2.º, n.ºs 1 a 3, da Directiva 91/271/CEE.

³⁵⁹ Cfr. artigo 1.º da Directiva 91/271/CEE.

³⁶⁰ Cfr. artigo 1.º, segundo parágrafo, da Directiva 91/271/CEE.

³⁶¹ DR n.º 139/1997, Série I-A, de 19-06-1997, pp. 2959-2967, disponível em <https://data.dre.pt/eli/dec-lei/152/1997/06/19/p/dre/pt/html>.

pedreiras, abrangidos pelo Decreto-Lei n.º 10/2010, de 4 de Fevereiro³⁶² (Decreto-Lei 10/2010), que estabelece o regime jurídico da gestão de resíduos das explorações de depósitos minerais e de massas minerais, e na Directiva n.º 2006/21/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de Março³⁶³ (Directiva 2006/21/CE), a qual “prevê medidas e procedimentos e estabelece directrizes destinadas a evitar ou reduzir o mais possível os efeitos negativos no ambiente [...] e os riscos para a saúde humana resultantes da gestão de resíduos de indústrias extractivas”³⁶⁴.

Estes diplomas são aplicáveis à gestão dos designados ‘resíduos de extracção’, resultantes da prospecção³⁶⁵, extracção, tratamento³⁶⁶, e armazenagem de recursos minerais, bem como da exploração de pedreiras³⁶⁷, mas não aos resíduos provenientes da prospecção, extracção e tratamento de recursos minerais, que não resultem directamente dessas operações³⁶⁸, nem aos resíduos resultantes da prospecção, extracção e tratamento de recursos minerais, ao largo³⁶⁹, pelo que, a estes últimos, continuam a ser aplicáveis o RGGR e a Directiva 2008/98/CE.

2.2.10. Subprodutos animais

Os artigos 2.º, n.º 3, alínea c), do RGGR e 2.º, n.º 2, alínea b), da Directiva 2008/98/CE excluem, do âmbito de aplicação destes diplomas, e nos termos da lei, os subprodutos animais, incluindo os produtos transformados, abrangidos, actualmente, pelo Regulamento 1069/2009, com excepção dos destinados à incineração, à deposição em aterros ou à utilização numa unidade de biogás ou de compostagem.

³⁶² DR n.º 24/2010, Série I, de 04-02-2010, pp. 295-316, disponível em <https://data.dre.pt/eli/dec-lei/10/2010/02/04/p/dre/pt/html>.

³⁶³ JO L 102, de 11-04-2006, pp. 15-34, disponível em <http://data.europa.eu/eli/dir/2006/21/oj>.

³⁶⁴ Cfr. artigo 1.º da Directiva 2006/21/CE.

³⁶⁵ Artigos 3.º, alínea p), do Decreto-Lei 10/2010, de 22 de Fevereiro, e 3.º, n.º 21, da Directiva 2006/21/CE.

³⁶⁶ Artigos 3.º, alínea dd), do Decreto-Lei 10/2010, de 22 de Fevereiro, e 3.º, n.º 8, da Directiva 2006/12/CE.

³⁶⁷ Cfr. artigos 2.º, n.º 1, do Decreto-Lei 10/2010, de 22 de Fevereiro, e 2.º, n.º 1, da Directiva 2006/21/CE.

³⁶⁸ Cfr. artigos 2.º, n.º 2, alínea a), do Decreto-Lei 10/2010, de 22 de Fevereiro, e 2.º, n.º 2, alínea a), da Directiva 2006/21/CE.

³⁶⁹ Cfr. artigos 2.º, n.º 2, alínea b), do Decreto-Lei 10/2010, de 22 de Fevereiro, e 2.º, n.º 2, alínea b), da Directiva 2006/21/CE.

O Regulamento 1069/2009 estabelece regras sanitárias relativas a subprodutos animais e produtos derivados que estejam, ao abrigo da legislação comunitária, excluídos do consumo humano (subprodutos animais «por lei»)³⁷⁰ ou que, apesar de não-excluídos deste consumo, sejam destinados a fins diferentes do consumo humano (subprodutos animais «por opção»³⁷¹), visando “prevenir e minimizar os riscos para a saúde pública e animal decorrentes desses produtos e, em particular, proteger a segurança da cadeia alimentar humana e animal”³⁷², nomeadamente, através do encaminhamento dos produtos em causa para meios de eliminação seguros ou para a sua utilização sob condições rigorosas que minimizem os riscos sanitários envolvidos³⁷³, mas, simultaneamente, incentivar a utilização dos mesmos de forma sustentável, tendo em conta, por um lado, que “[a] eliminação de todos os subprodutos animais não é uma opção realista, visto que daria origem a custos e riscos insustentáveis para o ambiente”, e por outro, que grande parte dos subprodutos pode ter várias aplicações seguras, designadamente, em sectores produtivos importantes, como as indústrias dos medicamentos, dos alimentos para animais e do couro³⁷⁴.

Desta feita, o identificado Regulamento aplica-se:

- a) Aos subprodutos animais³⁷⁵ excluídos do consumo humano ao abrigo da legislação comunitária³⁷⁶;
- b) Aos produtos derivados³⁷⁷ – excluídos do consumo humano ao abrigo da legislação comunitária³⁷⁸;

³⁷⁰ O que se verifica, “em particular, quando não cumprem a legislação no domínio da higiene alimentar ou quando não podem ser colocados no mercado por não serem seguros, seja porque são nocivos à saúde, seja porque são impróprios para consumo humano” – cfr. considerando 12 do Regulamento 1069/2009.

³⁷¹ Cfr. considerando 12 do Regulamento 1069/2009.

³⁷² Cfr. artigo 1.º do Regulamento 1069/2009.

³⁷³ Cfr. considerando 2 do Regulamento 1069/2009.

³⁷⁴ Cfr. considerandos 2 e 3 do Regulamento 1069/2009.

³⁷⁵ Artigo 3.º, n.º 1, do Regulamento 1069/2009.

³⁷⁶ Cfr. artigo 2.º, n.º 1, alínea a), do Regulamento 1069/2009.

³⁷⁷ Artigo 3.º, n.º 2, do Regulamento 1069/2009.

³⁷⁸ Cfr. artigo 2.º, n.º 1, alínea a), do Regulamento 1069/2009.

- c) Aos produtos de origem animal³⁷⁹ que, embora possam ser destinados ao consumo humano ao abrigo da legislação comunitária, sejam, por decisão irreversível de um operador, destinados a fins diferentes do consumo humano³⁸⁰; e
- d) Às matérias-primas para o fabrico de produtos de origem animal, que, por decisão irreversível de um operador, se destinem a fins diferentes do consumo humano³⁸¹.

Não se aplica, contudo, aos subprodutos animais elencados no artigo 2.º, n.º 2, do Regulamento 1069/2009.

Ora, sendo a exclusão prevista nos artigos 2.º, n.º 3, alínea c), do RGGR e 2.º, n.º 2, alínea b), da Directiva 2008/98/CE respeitante a, apenas, os subprodutos animais, incluindo os produtos transformados, abrangidos, actualmente, pelo Regulamento 1069/2009, e com excepção dos destinados à incineração, à deposição em aterros ou à utilização numa unidade de biogás ou de compostagem, encontram-se excluídos, do âmbito de aplicação dos mencionados diplomas, e por força dos identificados normativos, os subprodutos animais e os produtos derivados *supra* indicados nas alíneas a) a d) que não estejam referidos no artigo 2.º, n.º 2, do Regulamento, e desde que não sejam destinados à incineração, à deposição em aterros ou à utilização numa unidade de biogás ou de compostagem.

As exclusões do âmbito de aplicação do Regulamento 1069/2009 são justificáveis, essencialmente, pelo facto de os subprodutos em causa, e contrariamente aos abrangidos pelo Regulamento, terem associados riscos potenciais limitados e/ou de a eliminação ou utilização dos mesmos poder ser feita de forma segura sem a aplicação das regras rigorosas decorrentes do mencionado diploma³⁸² – sendo certo que, quando consubstanciem resíduos, estarão sujeitos à disciplina da Directiva 2008/98/CE e do RGGR, em virtude de não integrarem a exclusão prevista nos artigos 2.º, n.º 3, alínea c), e 2.º, n.º 2, alínea b), dos mesmos diplomas, respectivamente, e contanto não se tratem de

³⁷⁹ Ponto 8.1. do anexo I do Regulamento (CE) n.º 853/2004, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de Abril de 2004 (Regulamento 853/2004) – JO L 139, de 30-04-2004, pp. 55-205, disponível em <http://data.europa.eu/eli/reg/2004/853/oj>, que estabelece regras específicas de higiene aplicáveis aos géneros alimentícios de origem animal –, aplicável *ex vi* do artigo 3.º, n.º 3, do Regulamento 1069/2009.

³⁸⁰ Cfr. artigo 2.º, n.º 1, alínea b), subalínea i), do Regulamento 1069/2009.

³⁸¹ Cfr. artigo 2.º, n.º 1, alínea b), subalínea ii), do Regulamento 1069/2009.

³⁸² Cfr., designadamente, os considerandos 13 a 15 do Regulamento 1069/2009.

matérias fecais abrangidas na exclusão prevista nos artigos 2.º, n.º 2, alínea f), e 2.º, n.º 1, alínea f), dos identificados actos normativos.

2.2.11. Matérias-primas para alimentação animal

Com a alteração operada na Directiva 2008/98/CE pela Directiva 2018/851, passaram, também, a estar excluídas, do âmbito daquela, as substâncias que se destinem a ser utilizadas como matérias-primas para alimentação animal na acepção do artigo 3.º, n.º 2, alínea g), do Regulamento (CE) n.º 767/2009, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de Julho³⁸³ (Regulamento 767/2009), e que não sejam nem contenham subprodutos animais.

Neste Regulamento, que estabelece as regras aplicáveis à colocação no mercado e à utilização de alimentos para animais, visando, essencialmente, assegurar um elevado nível de segurança dos alimentos para animais e, por conseguinte, um elevado nível de protecção da saúde pública, bem como reforçar o bom funcionamento do mercado interno³⁸⁴, define-se ‘matérias-primas para alimentação animal’ como “os produtos de origem vegetal ou animal cujo principal objectivo é preencher as necessidades alimentares dos animais, no seu estado natural, fresco ou conservado, bem como os produtos derivados da sua transformação industrial e as substâncias orgânicas ou inorgânicas, com ou sem aditivos, destinadas a serem utilizadas na alimentação animal por via oral, quer directamente, quer após transformação, ou para a preparação de alimentos compostos para animais ou como excipiente em pré-misturas”³⁸⁵.

Em suma, trata-se, aqui, de produtos, produtos derivados e substâncias destinados a serem utilizados na alimentação animal, e que, atendendo à parte final da exclusão de âmbito sob apreciação, não consubstanciem nem contenham subprodutos animais.

A exclusão destes resíduos do âmbito de aplicação da Directiva 2008/98/CE releva, aqui, designadamente, na medida em que os produtos, produtos derivados e substâncias em

³⁸³ JO L 229 de 01-09-2009, pp. 1-28, disponível em <http://data.europa.eu/eli/reg/2009/767/oj>.

³⁸⁴ Cfr. artigos 2.º e 1.º do Regulamento 767/2009.

³⁸⁵ Cfr. artigo 3.º, n.º 2, alínea g), do Regulamento 767/2009.

causa sejam qualificáveis como matérias-primas proibidas³⁸⁶ ou como ‘matérias-primas contaminadas’³⁸⁷ –, e contanto o respectivo detentor delas se desfaça ou tenha a intenção ou a obrigação de desfazer-se, pois que só nessas circunstâncias seria, em abstracto, aplicável a legislação fundamental em matéria de resíduos. De outra forma, e não estando em causa matérias-primas para alimentação animal abstractamente qualificáveis como resíduos, sempre lhes seria aplicável a legislação em matéria alimentar.

2.3. Âmbito de aplicação subjectivo do RGGR

O RGGR não dedica qualquer artigo à delimitação do seu âmbito de aplicação subjectivo. Todavia, e através da análise deste conjunto normativo, pode concluir-se que o mesmo é aplicável a uma miríade de sujeitos, não-circunscrita aos operadores de gestão de resíduos e aos produtores ou distribuidores dos produtos, e que abrange desde entidades da Administração do Estado ao próprio cidadão, aos quais reconhece determinadas competências – como para a elaboração de programas de prevenção de resíduos e a aprovação das normas técnicas relativas à gestão de resíduos, para a fiscalização do cumprimento do RGGR, e a interdição de transferências de resíduos de e para o território nacional –, impõe determinados deveres e obrigações – como sejam os de responder pela gestão dos resíduos e pelos respectivos custos, de proceder à separação dos resíduos na origem, de adoptar as medidas preventivas adequadas ao combate à poluição, mediante a adopção das melhores técnicas disponíveis, de inscrição e registo de dados, e de adoptar comportamentos de carácter preventivo em matéria de produção de resíduos e práticas que facilitem a respectiva reutilização e valorização –, ou, mesmo, reconhece direitos – sendo esse o caso do direito dos cidadãos de se pronunciarem no âmbito dos processos de consulta pública a que estão sujeitos os planos de gestão e os programas de prevenção de resíduos³⁸⁸.

³⁸⁶ Cfr. artigo 6.º e anexo III do Regulamento 767/2009.

³⁸⁷ Cfr. artigo 3.º, n.º 2, alínea p), do Regulamento 767/2009.

³⁸⁸ Cfr., designadamente, os artigos 4.º, n.º 2, 5.º, n.ºs 1, 3, 4 e 6, 6.º, 7.º, n.º 4, 10.º-A, n.ºs 1 e 5, 11.º, 12.º, 16.º, n.º 1, 17.º-A, 20.º, n.ºs 4 e 6, 22.º, n.º 2, 34.º, n.º 1, 48.º, 50.º, n.º 1, alínea a), e 66.º do RGGR

Conclusão

Com a introdução, no Regime Geral da Gestão de Resíduos (RGGR), das alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 73/2011, de 17 de Junho, que transpôs para a ordem jurídica interna a Directiva n.º 2008/98/CE, ficou patente uma mudança do paradigma da legislação fundamental em matéria de resíduos, que levou ao alargamento do âmbito de aplicação a, mais do que a gestão de resíduos, a prevenção e a produção de resíduos, e, mais do que ‘resíduos’, a produtos que não consubstanciam resíduos. Essa mudança de paradigma foi ainda mais acentuada com a recente alteração daquela Directiva pela Directiva (UE) n.º 2018/851, que inicia com a afirmação da necessidade de melhorar e transformar a gestão de resíduos numa gestão sustentável dos materiais, a fim de, designadamente, proteger, preservar e melhorar a qualidade do ambiente, proteger a saúde humana, e tornar a economia verdadeiramente circular.

O âmbito de aplicação objectivo positivo do RGGR deve, por isso, ser, hoje, delimitado à luz deste novo paradigma, por forma a englobar, não apenas os resíduos e a gestão de resíduos, mas, também, os produtos que não consubstanciam resíduos, a prevenção e a produção de resíduos.

O conceito de ‘resíduos’, basilar para efeitos da aplicação do RGGR, por um lado, não pode ser interpretado de forma restritiva, tendo em conta o objectivo de elevada protecção da saúde humana e do ambiente e os princípios da precaução e da acção preventiva que perpassam toda a disciplina da gestão dos resíduos e a política em matéria de resíduos, e, por outro, pressupõe a definição dos conceitos de ‘substância’ e de ‘objecto’, de ‘detentor de resíduos’, e da expressão ‘desfazer-se’, os quais integram aquele conceito central.

Os termos ‘substância’ e ‘objecto’, não se encontrando definidos no RGGR, e não podendo ser interpretados de forma que restrinja o conceito de ‘resíduos’, devem ser compreendidos em termos amplos, como conceitos autónomos em matéria de resíduos, e com os sentidos comuns de ‘qualquer espécie de matéria’ e de ‘coisa material’, respectivamente.

O conceito de ‘detentor de resíduos’ abrange, desde o mero possuidor precário, até qualquer pessoa que tenha um poder ou controlo mais intenso sobre os objectos ou substâncias em causa, abarcando, nomeadamente, o designado ‘produtor de resíduos’, ou

seja, a pessoa que, no âmbito da sua actividade, produza resíduos ou que efectue quaisquer operações que alterem a natureza ou a composição de objectos ou substâncias já qualificados como resíduos.

A expressão ‘desfazer-se’, de acordo com a fórmula legal utilizada para a definição do conceito de ‘resíduos’, pode ser concretizada num acto, numa intenção ou numa obrigação, e, como resulta da leitura da jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia, está intimamente associada, por um lado, a um desvalor decorrente da ausência ou perda de interesse do detentor do objecto ou substância no mesmo ou dos riscos inerentes à natureza dos resíduos, e, por outro, em qualquer caso, à necessidade de assegurar um elevado nível de protecção da saúde humana e do ambiente.

Quanto ao conceito de ‘prevenção de resíduos’ para os efeitos do RGGR, e apesar de ter, também, implícitos os objectivos de redução da quantidade dos resíduos produzidos, dos impactes adversos da produção de resíduos no ambiente e na saúde humana, e do teor de substâncias perigosas presentes nos materiais e produtos, refere-se, concretamente, à adopção de medidas na fase ‘pré-resíduos’, nomeadamente, de incentivo à reutilização e ao prolongamento do tempo de vida dos produtos.

O conceito de ‘produção de resíduos’, por seu turno, assinala o momento da aquisição da natureza de resíduo por um objecto, substância, material ou produto, e, consequentemente, o início do ciclo de vida de um resíduo ou de um resíduo novo, que determina a sujeição a diversos deveres e obrigações, como sejam a obtenção de uma autorização para a execução de determinadas operações de gestão de resíduos, ou a participação no financiamento da gestão dos resíduos, de acordo com o princípio do poluidor-pagador.

Quanto à gestão de resíduos, que, em geral, abrange as operações de recolha, transporte e tratamento de resíduos, abarca, também, no seu âmbito, uma forma de armazenamento de resíduos que, nos termos utilizados pelos legisladores nacional e comunitário, se confunde, indevidamente, com um tipo de armazenamento que apenas é efectuado a montante daquela gestão e que, por isso, não acarreta a observância de regras que só são aplicáveis no domínio da gestão de resíduos. Trata-se, no primeiro caso, do armazenamento preliminar contido na definição de ‘recolha’, e, no segundo, do

armazenamento temporário realizado antes da recolha e no local da produção dos resíduos.

A propósito das exclusões do âmbito de aplicação objectivo do RGGR, deve notar-se que, se, por um lado, certas exclusões são justificáveis, na medida em que as especificidades dos objectos, substâncias ou materiais nelas abrangidas exigem a aplicação de legislação que lhes atenda, por forma a alcançar objectivos fundamentais como a protecção da saúde humana e do ambiente, por outro, o legislador, através de certas exclusões absolutas contidas no artigo 2.º, n.º 2, acabou por subtrair determinados objectos, substâncias ou materiais qualificáveis como resíduos à disciplina destes, quando os mesmos não se encontram rigorosamente regulados por outros diplomas que permitam assegurar, nomeadamente, os elevados níveis de protecção da saúde humana e do ambiente que seriam exigíveis, atenta a sua natureza de resíduos e, muitas vezes, de resíduos particularmente perigosos. Por essa razão, a exclusão de objectos, substâncias ou materiais do âmbito de aplicação do RGGR deveria ser feita, sempre, sob reserva da medida em que a gestão daqueles objectos, substâncias ou materiais se encontrasse devidamente regulada noutros diplomas.

Por fim, quanto ao âmbito de aplicação subjectivo do RGGR, pôde verificar-se que o mesmo não se circunscreve aos principais sujeitos envolvidos na gestão de resíduos, como o detentor de resíduos, o produtor de resíduos ou os operadores de gestão de resíduos, abrangendo, também, diversas pessoas, entidades e operadores, desde entidades integradas na Administração do Estado, até aos cidadãos.

Lista de Legislação

Convenção de Basileia sobre o Controlo dos Movimentos Transfronteiriços de Resíduos Perigosos e sua Eliminação, de 22 de Março de 1989, disponível em <http://www.basel.int/TheConvention/Overview/TextoftheConvention/tabid/1275/Default.aspx>

Convenção de Paris para a Protecção do Património Mundial, Cultural e Natural, de 16 de Novembro de 1972, disponível em <https://whc.unesco.org/archive/convention-pt.pdf>

Decisão n.º 93/98/CEE, do Conselho, de 1 de Fevereiro, in Jornal Oficial L 39, de 16-02-1993, pp. 1 e 2, disponível em <http://data.europa.eu/eli/dec/1993/98/oj>

Decisão n.º 94/3/CE, da Comissão, de 20 de Dezembro, in Jornal Oficial L 005, de 07-01-1994, pp. 15-33, disponível em [http://data.europa.eu/eli/dec/1994/3\(1\)/oj](http://data.europa.eu/eli/dec/1994/3(1)/oj)

Decisão n.º 96/350/CE, da Comissão, de 24 de Maio, in Jornal Oficial L 135, de 06-06-1996, pp. 32-34, disponível em <http://data.europa.eu/eli/dec/1996/350/oj>

Decisão n.º 2000/532/CE, da Comissão, de 3 de Maio, in Jornal Oficial L 226, de 06-09-2000, pp. 3-24, disponível em <http://data.europa.eu/eli/dec/2000/532/oj>

Decisão n.º 2014/955/UE, da Comissão, de 18 de Dezembro, in Jornal Oficial L 370, de 30-12-2014, pp. 44-86, disponível em <http://data.europa.eu/eli/dec/2014/955/oj>

Declaração do Conselho das Comunidades Europeias e dos representantes dos governos dos Estados-membros reunidos no Conselho, de 22 de Novembro de 1973, relativa a um Programa de acção das Comunidades Europeias em matéria de ambiente, in Jornal Oficial C 112, de 20-12-1973, Capítulo 15, Fascículo 01, pp. 7-59, disponível em https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.1973.112.01.0001.01.ENG&toc=OJ:C:1973:112:TOC

Decreto n.º 37/93, de 20 de Outubro, in Diário da República n.º 246/1993, Série I-A, de 20-10-1993, pp. 5876-5904, disponível em <https://data.dre.pt/eli/dec/37/1993/10/20/p/dre/pt/html>

Decreto Legislativo n.º 205/2010, de 3 de Dezembro, in Gazzetta Ufficiale n.º 288, de 10 de Dezembro de 2010, Suplemento Ordinário n.º 269, disponível em <http://www.camera.it/parlam/leggi/deleghe/10205dl.htm>

Decreto-Lei n.º 9/2017, de 10 de Janeiro, in Diário da República n.º 7/2017, Série I, de 10-01-2017, pp. 355-380, disponível em <https://data.dre.pt/eli/dec-lei/9/2017/01/10/p/dre/pt/html>

Decreto-Lei n.º 10/2010, de 4 de Fevereiro, in Diário da República n.º 24/2010, Série I, de 04-02-2010, pp. 295-316, disponível em <https://data.dre.pt/eli/dec-lei/10/2010/02/04/p/dre/pt/html>

Decreto-Lei n.º 39/2018, de 11 de Junho, in Diário da República n.º 111/2018, Série I, de 11-06-2018, pp. 2438-2460, disponível em <https://data.dre.pt/eli/dec-lei/39/2018/06/11/p/dre/pt/html>

Decreto-Lei n.º 45/2008, de 11 de Março, in Diário da República n.º 50/2008, Série I, de 11-03-2008, pp. 1539-1543, disponível em <https://data.dre.pt/eli/dec-lei/45/2008/03/11/p/dre/pt/html>

Decreto-Lei n.º 60/2012, de 14 de Março, in Diário da República n.º 53/2012, Série I, de 14-03-2012, pp. 1153-1172, disponível em <https://data.dre.pt/eli/dec-lei/60/2012/03/14/p/dre/pt/html>

Decreto-Lei n.º 71/2016, de 4 de Novembro, in Diário da República n.º 212/2016, Série I, de 04-11-2016, pp. 3901-3907, disponível em <https://data.dre.pt/eli/dec-lei/71/2016/11/04/p/dre/pt/html>

Decreto-Lei n.º 73/2011, de 17 de Junho, in Diário da República n.º 116/2011, Série I, de 17-06-2011, pp. 3251-3300, disponível em <https://data.dre.pt/eli/dec-lei/73/2011/06/17/p/dre/pt/html>

Decreto-Lei n.º 75/2015, de 11 de Maio, in Diário da República n.º 90/2015, Série I, de 11-05-2015, pp. 2416-2426, disponível em <https://data.dre.pt/eli/dec-lei/75/2015/05/11/p/dre/pt/html>

Decreto-Lei n.º 103/2015, de 15 de Junho, in Diário da República n.º 114/2015, Série I, de 15-06-2015, pp. 3756-3788, disponível em <https://data.dre.pt/eli/dec-lei/103/2015/06/15/p/dre/pt/html>

Decreto-Lei n.º 127/2013, de 30 de Agosto, in Diário da República n.º 167/2013, Série I, de 30-08-2013, pp. 5324-5389, disponível em <https://data.dre.pt/eli/dec-lei/127/2013/08/30/p/dre/pt/html>

Decreto-Lei n.º 139/2002, de 17 de Maio, in Diário da República n.º 114/2002, Série I-A, de 17-05-2002, pp. 4558-4579, disponível em <https://data.dre.pt/eli/dec-lei/139/2002/05/17/p/dre/pt/html>

Decreto-Lei n.º 152/97, de 19 de Junho, in Diário da República n.º 139/1997, Série I-A, de 19-06-1997, pp. 2959-2967, disponível em <https://data.dre.pt/eli/dec-lei/152/1997/06/19/p/dre/pt/html>

Decreto-Lei n.º 152-D/2017, de 11 de Dezembro, in Diário da República n.º 236/2017, 2.º Suplemento, Série I, de 11-12-2017, pp. 6584-(88)-6584-(135), disponível em <https://data.dre.pt/eli/dec-lei/152-d/2017/12/11/p/dre/pt/html>

Decreto-Lei n.º 156/2013, de 5 de Novembro, in Diário da República n.º 214/2013, Série I, de 05-11-2013, pp. 6373-6385, disponível em <https://data.dre.pt/eli/dec-lei/156/2013/11/05/p/dre/pt/html>

Decreto-Lei n.º 173/2008, de 26 de Agosto, in Diário da República n.º 164/2008, Série I, de 26-08-2008, pp. 5967-5980, disponível em <https://data.dre.pt/eli/dec-lei/173/2008/08/26/p/dre/pt/html>

Decreto-Lei n.º 178/2006, de 5 de Setembro, in Diário da República n.º 171/2006, Série I, de 05-09-2006, pp. 6526-6545, disponível em <https://data.dre.pt/eli/dec-lei/178/2006/09/05/p/dre/pt/html>

Decreto-Lei n.º 183/2009, de 10 de Agosto, in Diário da República n.º 153/2009, Série I, de 10-08-2009, pp. 5170-5198, disponível em <https://data.dre.pt/eli/dec-lei/183/2009/08/10/p/dre/pt/html>

Decreto-Lei n.º 239/97, de 9 de Setembro, in Diário da República n.º 208/1997, Série I-A, de 09-09-1997, pp. 4775-4780, disponível em <https://data.dre.pt/eli/dec-lei/239/1997/09/09/p/dre/pt/html>

Decreto-Lei n.º 310/95, de 20 de Novembro, in Diário da República n.º 268/1995, Série I-A, de 20-11-1995, pp. 7120-7124, disponível em <https://data.dre.pt/eli/dec-lei/310/1995/11/20/p/dre/pt/html>

Decreto-Lei n.º 488/85, de 25 de Novembro, in Diário da República n.º 271/1985, Série I, de 25-11-1985, pp. 3905-3907, disponível em <https://dre.pt/application/conteudo/170315>

Despacho n.º 3227/2010, de 22 de Fevereiro, in Diário da República n.º 36/2010, Série II, de 22-02-2010, pp. 7650-7704, disponível em https://dre.pt/web/guest/pesquisa/-/search/1674629/details/maximized?p_p_auth=LY0EXyCx

Directiva n.º 75/442/CEE, do Conselho, de 15 de Julho, in Jornal Oficial L 194, de 25-07-1975, pp. 39-41, edição especial portuguesa in Capítulo 15, Fascículo 001, pp. 129-131, disponível em <http://data.europa.eu/eli/dir/1975/442/oj>

Directiva n.º 91/156/CEE, do Conselho, de 18 de Março, in Jornal Oficial L 78, de 26-03-1991, pp. 32-37, disponível em <http://data.europa.eu/eli/dir/1991/156/oj>

Directiva n.º 91/271/CEE, do Conselho, de 21 de Maio, in Jornal Oficial L 136, de 30-05-1991, pp. 40-52, disponível em <http://data.europa.eu/eli/dir/1991/271/oj>

Directiva n.º 91/692/CEE, do Conselho, de 23 de Dezembro, in Jornal Oficial L 377, de 31-12-1991, pp. 48-54, disponível em <http://data.europa.eu/eli/dir/1991/692/oj>

Directiva n.º 2002/32/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 7 de Maio, in Jornal Oficial L 140, de 30-05-2002, pp. 10-22, disponível em <http://data.europa.eu/eli/dir/2002/32/oj>

Directiva n.º 2006/12/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 5 de Abril, in Jornal Oficial L 114, de 27-04-2006, pp. 9-21, disponível em <http://data.europa.eu/eli/dir/2006/12/oj>

Directiva n.º 2006/21/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de Março, in Jornal Oficial L 102, de 11-04-2006, pp. 15-34, disponível em <http://data.europa.eu/eli/dir/2006/21/oj>

Directiva n.º 2008/98/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 19 de Novembro, Jornal Oficial L 312, de 22-11-2008, p. 3-30, disponível em <http://data.europa.eu/eli/dir/2008/98/oj>

Directiva n.º 2009/31/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de Abril, in Jornal Oficial L, de 05-06-2009, pp. 114-135, disponível em <http://data.europa.eu/eli/dir/2009/31/oj>

Directiva n.º 2010/75/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de Novembro, in Jornal Oficial L 334, de 17-12-2010, pp. 17-119, disponível em <http://data.europa.eu/eli/dir/2010/75/oj>

Directiva n.º 2011/70/EURATOM, do Conselho, de 19 de Julho de 2011, in Jornal Oficial L 199, de 02-08-2011, pp. 48-56, disponível em <http://data.europa.eu/eli/dir/2011/70/oj>

Directiva n.º 2012/18/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 4 de Julho, in Jornal Oficial L 197, de 24-07-2012, pp. 1-37, disponível em <http://data.europa.eu/eli/dir/2012/18/oj>

Directiva n.º 2014/28/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de Fevereiro, in Jornal Oficial L 96, de 29-03-2014, pp. 1-44, disponível em <http://data.europa.eu/eli/dir/2014/28/oj>

Directiva (UE) n.º 2015/1127, da Comissão, de 10 de Julho, in Jornal Oficial L 184, de 11-07-2015, pp. 13-15, disponível em <http://data.europa.eu/eli/dir/2015/1127/oj>

Directiva (UE) n.º 2015/2193, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de Novembro, in Jornal Oficial L 313, de 28-11-2015, pp. 1-19, disponível em <http://data.europa.eu/eli/dir/2015/2193/oj>

Directiva (UE) n.º 2018/851, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de Maio, in Jornal Oficial L 150, de 14-06-2018, pp. 109-140, disponível em <http://data.europa.eu/eli/dir/2018/851/oj>

Lei da Eliminação de Resíduos (*Abfallbeseitigungsgesetz*) de 1972, in Bundesgesetzblatt, Parte I, N.º 49/1972, de 10-06-1972, pp. 873-880, disponível em http://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBI&jumpTo=bgbl172s0873.pdf

Lei do Controlo da Poluição (*Control of Pollution Act*) de 1974, in The National Archives, 1974, Capítulo 40, disponível em https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1974/40/pdfs/ukpga_19740040_en.pdf

Lei n.º 7-A/2016, de 30 de Março, in Diário da República n.º 62/2016, 1.º Suplemento, Série I, de 30-03-2016, pp. 1096-(2)-1096-(244), disponível em <https://data.dre.pt/eli/lei/7-a/2016/03/30/p/dre/pt/html>

Lei n.º 64-A/2008, de 31 de Dezembro, in Diário da República n.º 252/2008, 1.º Suplemento, Série I, de 31-12-2008, pp. 9300-(2)-9300-(389), disponível em <https://data.dre.pt/eli/lei/64-a/2008/12/31/p/dre/pt/html>

Lei n.º 71/2018, de 31 de Dezembro, in Diário da República n.º 251/2018, Série I, de 31-12-2018, pp. 6039-6260, disponível em <https://data.dre.pt/eli/lei/71/2018/12/31/p/dre/pt/html>

Lei n.º 82-D/2014, de 31 de Dezembro, in Diário da República n.º 252/2014, 2.º Suplemento, Série I, de 31-12-2014, pp. 6546-(320)-6546-(338), disponível em <https://data.dre.pt/eli/lei/82-d/2014/12/31/p/dre/pt/html>

Portaria n.º 145/2017, de 26 de Abril, in Diário da República n.º 81/2017, Série I, de 26-04-2017, pp. 2052-2056, disponível em <https://data.dre.pt/eli/port/145/2017/04/26/p/dre/pt/html>

Portaria n.º 187/2007, de 12 de Fevereiro, in Diário da República n.º 30/2007, Série I, de 12-02-2007, pp. 1045-1118, disponível em <https://data.dre.pt/eli/port/187/2007/02/12/p/dre/pt/html>

Portaria n.º 187-A/2014, de 17 de Setembro, in Diário da República n.º 179/2014, 1.º Suplemento, Série I, de 17-09-2014, pp. 5004-(2)-5004-(4), disponível em <https://data.dre.pt/eli/port/187-a/2014/09/17/p/dre/pt/html>

Proposta para uma Directiva relativa à eliminação de resíduos, da Comissão, de 17 de Setembro de 1974, in Jornal Oficial C 142, de 16-11-1974, pp. 6 e 7, disponível em https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.1974.142.01.0006.01.ENG&toc=OJ:C:1974:142:TOC

Regulamento (CE) n.º 178/2002, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 28 de Janeiro, in Jornal Oficial L 31, de 01-02-2002, pp. 1-24, disponível em <http://data.europa.eu/eli/reg/2002/178/oj>

Regulamento (CE) n.º 767/2009, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de Julho, in Jornal Oficial L 229 de 01-09-2009, pp. 1-28, disponível em <http://data.europa.eu/eli/reg/2009/767/oj>

Regulamento (CE) n.º 853/2004, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de Abril, in Jornal Oficial L 139, de 30-04-2004, pp. 55-205, disponível em <http://data.europa.eu/eli/reg/2004/853/oj>

Regulamento (CE) n.º 1013/2006, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de Junho, in Jornal Oficial L 190, de 12-07-2006, pp. 1-98, disponível em <http://data.europa.eu/eli/reg/2006/1013/oj>

Regulamento (CE) n.º 1272/2008 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de Dezembro, in Jornal Oficial L 353, de 31-12-2008, pp. 1-1355, disponível em <http://data.europa.eu/eli/reg/2008/1272/oj>

Regulamento (UE) n.º 1357/2014, da Comissão, de 18 de Dezembro, in Jornal Oficial L 365, de 19-12-2014, pp. 89-96, disponível em <http://data.europa.eu/eli/reg/2014/1357/oj>

Regulamento (CE) n.º 1882/2003, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de Setembro, in Jornal Oficial L 284, de 31-10-2003, pp. 1-53, disponível em <http://data.europa.eu/eli/reg/2003/1882/oj>

Regulamento (CE) n.º 1907/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 18 de Dezembro, in Jornal Oficial L 136, de 29-05-2007, pp. 3-280, disponível em <http://data.europa.eu/eli/reg/2006/1907/oj>

Regulamento (UE) n.º 2017/997, do Conselho, de 8 de Junho, in Jornal Oficial L 150, de 14-06-2017, pp. 1-4, disponível em <http://data.europa.eu/eli/reg/2017/997/oj>

Lista de Jurisprudência

Acórdão do Tribunal de Justiça da União Europeia de 12 de Maio de 1987, **Ministério Público c. Traen**, processos apensos n.ºs 372 a 374/85, disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:61985CJ0372>

Acórdão do Tribunal de Justiça da União Europeia de 28 de Março de 1990, **Vessoso e Zanetti**, processos apensos C-206/88 e C-207/88, disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:61988CJ0206>

Acórdão do Tribunal de Justiça da União Europeia de 18 de Dezembro de 1997, **Inter-Environnement Wallonie**, processo n.º C-129/96, disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:61996CJ0129>

Acórdão do Tribunal de Justiça da União Europeia de 5 de Outubro de 1999, **Lirussi e Bizzaro**, processos apensos n.ºs C-175/98 e C-177/98, disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:61998CJ0175>

Acórdão do Tribunal de Justiça da União Europeia de 15 de Junho de 2000, **ARCO Chemie**, processos apensos n.ºs C-418/97 e C-419/97, disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:61997CJ0418>

Acórdão do Tribunal de Justiça da União Europeia de 18 de Abril de 2002, **Palin Granit**, processo n.º C-9/00, disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:62000CJ0009>

Acórdão do Tribunal de Justiça da União Europeia de 13 de Fevereiro de 2003, **Comissão C. Alemanha**, processo n.º C-228/00, disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:62000CJ0228>

Acórdão do Tribunal de Justiça da União Europeia de 11 de Setembro de 2003, **AvestaPolarit Chrome**, processo n.º C-114/01, disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:62001CJ0114>

Acórdão do Tribunal de Justiça da União Europeia de 7 de Setembro de 2004, **Paul Van de Walle**, processo n.º C-1/03, disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:62003CJ0001>

Acórdão do Tribunal de Justiça da União Europeia de 11 de Novembro de 2004, *Antonio Niselli*, processo n.º C-457/02, disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:62002CJ0457>

Acórdão do Tribunal de Justiça da União Europeia de 8 de Setembro de 2005, *Comissão c. Espanha*, processo n.º C-416/02, disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:62002CJ0416>

Acórdão do Tribunal de Justiça da União Europeia de 10 de Maio de 2007, *Thames Water Utilities*, processo n.º C-252/05, disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:62005CJ0252>

Acórdão do Tribunal de Justiça da União Europeia de 18 de Dezembro de 2007, *Comissão c. Itália*, processo n.º C-194/05, disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:62005CJ0194>

Acórdão do Tribunal de Justiça da União Europeia de 24 de Junho de 2008, *Commune de Mesquer*, processo n.º C-188/07, disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:62007CJ0188>

Acórdão do Tribunal de Justiça da União Europeia de 29 de Outubro de 2009, *Comissão c. Irlanda*, processo n.º C-188/08, disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:62008CJ0188>

Acórdão do Tribunal de Justiça da União Europeia de 3 de Outubro de 2013, *Donal Brady*, processo n.º C-113/12, disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:62012CJ0113>

Acórdão do Tribunal de Justiça da União Europeia de 12 de Dezembro de 2013, *Shell Nederland*, processos apensos n.ºs C-241/12 e C-242/12, disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:62012CJ0241>

Acórdão do Tribunal de Justiça da União Europeia de 29 de Abril de 2015, *Geoffrey Léger*, processo n.º C-528/13, disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:62013CJ0528>

Acórdão do Tribunal de Justiça da União Europeia de 14 de Março de 2019, *Comissão c. República Checa*, processo n.º C-399/17, disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:62017CJ0399>

Lista de Bibliografia

AGÊNCIA PORTUGUESA DO AMBIENTE, **Operações de eliminação / valorização de resíduos (Anexos I e II do diploma RGGR)** [em linha], disponível em <https://www.apambiente.pt/index.php?ref=16&subref=84&sub2ref=254&sub3ref=1389>

ARAGÃO, Alexandra, **O Direito dos Resíduos**, Almedina, 2003

BACKHOUSE, Fid, *et al.*, “**The Great Smog of London**”, in *Encyclopædia Britannica* [em linha], 28 Nov. 2018, disponível em <https://www.britannica.com/event/Great-Smog-of-London>

BEAVEN, Richard P., **The hydrogeological and geotechnical properties of household waste in relation to sustainable landfilling**, Jan. 2000, disponível em <https://core.ac.uk/download/pdf/30695817.pdf>

BELL, Bethan e CACCIOTTOLO, Mario, “**Torrey Canyon oil spill: The day the sea turned black**”, in *BBC News* [em linha], 17 Mar. 2017, disponível em <https://www.bbc.com/news/uk-england-39223308>

BRANDON, Elizabeth, **Global Approaches to Site Contamination Law**, Springer Science & Business Media, 2012

BRITANNICA, The Editors of Encyclopaedia, “**Windscale fire**”, in *Encyclopædia Britannica* [em linha], 01 Out. 2018, disponível em <https://www.britannica.com/event/Windscale-fire>

COMISSÃO EUROPEIA, **Guidance on the interpretation of key provisions of Directive 2008/98/EC on waste**, 2012, disponível em http://ec.europa.eu/environment/waste/framework/pdf/guidance_doc.pdf

CORDEIRO, António Menezes, **A Posse: Perspectivas Dogmáticas Actuais**, 3.^a ed. actualizada, Almedina, 2000

D’ANGIULLI, Sonia, “**Il nuovo deposito temporaneo e l’esteso potere di controllo della Provincia**”, in *Rifiuti – Bollettino di Informazione Normativa*, n.º 180-181, Jan.-Fev. 2011, p. 49, disponível em

http://www.reteambiente.it/ra/rol/182/stralci/Nuovo_deposito_temporaneo_e_potere_Provincia.pdf

FISCHER, Lilo e PETSCHOW, Ulrich, “**Municipal waste management in Germany**”, in Nicolas Buclet e Olivier Godard (eds.), *Municipal Waste Management in Europe – A Comparative Study in Building Regimes*, Kluwer Academic Publishers, 2000, pp. 5-62

HANSARD, **Hazardous Waste Disposal: Select Committee Report**, House of Lords Debate, 17 Nov. 1981, Vol. 425, disponível em <https://api.parliament.uk/historic-hansard/lords/1981/nov/17/hazardous-waste-disposal-select>

KISS, Alexandre, “**Un droit à l’environnement, un droit fondamental dans l’Union européenne**”, in *Revue Européenne de Droit de l’Environnement*, N.º 4, 2001, pp. 381 e 382, disponível em <https://doi.org/10.3406/reden.2001.1438>

KRÄMER, Ludwig, “**Remarks on the Waste Framework Directive**”, in *Environmental Law Network International*, N.º 1, 2010, pp. 2-6, disponível em https://www.elni.org/fileadmin/elni/dokumente/Archiv/2010/Heft_1/elni_Review_2010-1_Kraemer_2010-05-07.pdf

LIMA, Pires de, e VARELA, Antunes, **Código Civil Anotado**, Vol. III, 2.ª ed. revista e atualizada (reimpressão), Coimbra Editora, 1987

MELOSI, Martin V., **Garbage in the Cities: Refuse, Reform and the Environment**, ed. revista, Pittsburg, University of Pittsburg Press, 2005

ROYAL COMMISSION ON ENVIRONMENTAL POLLUTION, **First Report of the Royal Commission on Environmental Pollution**, Londres, reimpressão de 1973, disponível em <https://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20110322143936/http://www.rcep.org.uk/reports/01-first%20report/1971-01firstreport.pdf>

SADELEER, Nicolas de, **EU Environmental Law and the Internal Market**, Oxford University Press, 2014

SADELEER, Nicolas de, “**Liability for Oil Pollution Damage versus Liability for Waste Management: The Polluter Pays Principle at the Rescue of the Victims: Case C-188/07, Commune de Mesquer v Total France SA [2008] 3 CMLR 16, [2009] Env**

LR 9", in *Journal of Environmental Law*, Vol. 21, N.º 2, 2009, pp. 299-307, disponível em <https://doi.org/10.1093/jel/eqp016>

SCHNURER, Helmut, **"German Waste Legislation and Sustainable Development: Development of waste legislation in Germany towards a sustainable closed substance cycle"**, 2002, disponível em https://www.bmu.de/fileadmin/bmu-import/files/pdfs/allgemein/application/pdf/entwicklung_abfallrecht_uk.pdf

SCOTFORD, Eloise, em **"The New Waste Directive – Trying to Do it All... An Early Assessment"**, in *Environmental Law Review*, Vol. 11, N.º 2, Jun. 2009, pp. 75-96, disponível em <https://doi.org/10.1350%2Fenlr.2009.11.2.046>

WEIDNER, Helmut, **"25 Years of Modern Environmental Policy in Germany. Treading a Well-Worn Path to the Top of the International Field"**, Discussion Paper FS II 95-301, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, 1995, disponível em <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/48980/1/189347120.pdf>

WILLIAMS, Paul T., **Waste Treatment and Disposal**, 2.^a ed., Inglaterra, John Wiley & Sons, Ltd., 2005

WITZSCH, Günter, **"La protection de l'environnement en Allemagne Fédérale"**, in *Revue Juridique de l'Environnement*, N.º 3, 1977, pp. 281-292, disponível em <https://doi.org/10.3406/rjenv.1977.1248>